

Implicaciones de la estructura del sistema de educación pública de Puerto Rico en su funcionamiento

Yolanda Cordero Nieves, PhD

Catedrática, Escuela Graduada de Administración Pública

Investigadora, CEMGAP

Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras



Noviembre 2021

Observatorio de la Educación Pública en Puerto Rico

CEMGAP, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Este trabajo se realizó gracias al auspicio de Filantropía PR. La autora agradece a los colegas del Observatorio por sus valiosas sugerencias y comentarios.

Resumen

En el diseño de las organizaciones se configuran una serie de elementos que pueden propiciar mayor efectividad o, por el contrario, crear condiciones que dificultan alcanzar los resultados que se desean. Tolbert y Hall (2009) resaltan la importancia de tres elementos en particular: la complejidad, la formalización y la centralización. En esta investigación hemos aplicado el modelo de estos autores a la estructura del Departamento de Educación de Puerto Rico con el objetivo de conocer cómo esos tres elementos coexisten en la estructura actual y qué posibles implicaciones tienen en su funcionamiento. Hemos llevado a cabo una investigación cualitativa utilizando métodos mixtos para recoger y analizar datos. Una parte importante de nuestros datos provienen del examen de documentos oficiales del Departamento. Examinamos reglamentos, políticas y leyes. También, obtuvimos datos mediante un cuestionario que contestaron 167 directores escolares. Encontramos que la estructura del Departamento es muy compleja, centralizada y formalizada. Esta combinación de elementos puede explicar varios de los problemas que confronta el Departamento en su funcionamiento. Finalmente, se ofrecen algunas recomendaciones que pueden contribuir a mejorar su desempeño.

Tabla de Contenido

Introducción	1
I. La estructura organizacional: dimensiones de análisis	2
II. Análisis de la estructura organizacional del Departamento de Educación	5
A. Complejidad	5
B. Formalización	12
C. Centralización	13
III. Implicaciones y recomendaciones	22
Conclusión	23
Referencias	26
Anejo 1. Diagrama de organización del Departamento de Educación	29
Anejo 2. Títulos ocupacionales de maestros del Departamento de Educación	31

Introducción

El sistema de educación pública de Puerto Rico por décadas ha sido objeto de fuertes críticas por su pobre desempeño en la ejecución de los procesos de enseñanza-aprendizaje para los estudiantes puertorriqueños. Los resultados decepcionantes en las pruebas estandarizadas de aprovechamiento han sido tema de amplias discusiones y hasta la fecha las soluciones parecen eludir a los formuladores de políticas públicas. Los problemas de la educación pública en Puerto Rico son multidimensionales y sistémicos. Es decir, se trata de varios factores que individualmente reducen la capacidad institucional y que, en conjunto, neutralizan los mejores esfuerzos individuales por mejorarlo. Algunas dimensiones estudiadas a partir del desempeño estudiantil son: en función de la pobreza (Rosado Ortiz, 2007); del presupuesto para servicios suplementarios (Díaz Flores, 2014); y de factores sociales (Alvarez Suárez, 2014), entre otros. Una dimensión sobre la que se conoce muy poco es su estructura de organización. La estructura organizacional es la forma de organizar las tareas y recursos disponibles para alcanzar las metas y objetivos. Esta es precisamente la brecha que buscamos comenzar a cerrar con el presente informe. El trabajo es guiado por tres objetivos: a) aplicar el modelo de estudio de las estructuras descrito por Tolbert y Hall (2009) para comprender cómo se interrelacionan el grado de complejidad, de formalización y de centralización en la operación del Departamento de Educación de Puerto Rico; b) identificar elementos que, en su conjunto, pueden restar agilidad y efectividad al Departamento; y c) formular algunas recomendaciones que se desprendan del análisis y puedan conducir a aumentar la agilidad y la efectividad de las operaciones.

Desde una perspectiva organizacional, la estructura se refiere a tres elementos principales: la división del trabajo, la coordinación entre las divisiones y la centralización de la toma de decisiones (Mintzberg, 2002; Denhardt & Catlaw, 2015). Tolbert y Hall (2009), las denominan complejidad, formalización y centralización. De acuerdo con la literatura, cada uno de estos elementos incide en el funcionamiento de una organización. Por ejemplo, la división del trabajo es necesaria cuando se lleva a cabo una operación compleja que requiere unidades especializadas (contabilidad, seguridad, docencia). Sin embargo, a medida que la organización crece y se divide en más unidades, su nivel de complejidad aumenta. La división del trabajo facilita la supervisión y permite a los empleados concentrarse en unas pocas actividades relacionadas entre sí. Ahora bien, al dividir el trabajo surge entonces la necesidad de coordinar o reglamentar el movimiento de información, materiales y otros recursos entre las divisiones creadas. De esta forma, se reduce la improvisación y la posibilidad de mover información o recursos incompletos o incorrectos (por ejemplo, qué documentos debe enviar una unidad al área que procesa las nóminas para que sus empleados puedan recibir su sueldo de quincena; o qué gestión debe hacer un maestro cuando necesita libros para que la unidad de compras pueda comprarlos). Los procedimientos y reglamentos facilitan el cumplimiento con los requisitos de cada unidad. El tercer elemento, la centralización, se refiere al lugar de la organización donde se toman las decisiones sobre el uso y distribución de los recursos. En la mayoría de las organizaciones gubernamentales el poder para decidir asuntos de recursos humanos o presupuesto descansa en los niveles superiores. La distancia, en niveles, entre quienes prestan el servicio y quienes deciden el uso de los recursos, es un indicador de cuán centralizado es el poder en una organización.

Si bien no hay fórmulas ni se han desarrollado modelos prescriptivos, los estudios sobre cada uno de esos elementos permiten conocer las condiciones bajo las cuales éstos funcionan con mayor agilidad o contribuyen a un mejor desempeño organizacional (Adler, 1995; Alonso, 2008; Hage & Aiken, 1967; Mansfield, 1973; Mintzberg, 2002; Pugh, Hickson, Hinings, & Turner, 1968). En ese sentido, este trabajo no establece ni identifica niveles

óptimos de cada elemento. En cambio, cuantifica datos que sugieren mayor o menor intensidad de cada factor, utilizando, en la medida de lo posible, métricas que han sido utilizadas en estudios previos.

El estudio de los elementos de la estructura organizacional del Departamento de Educación de Puerto Rico plantea retos, no solo para los investigadores sino también para el propio Departamento, que en ocasiones no tiene los datos organizados o identificados de modo que puedan ser fácilmente localizados y analizados. Si bien el Departamento ha desarrollado una importante capacidad para capturar datos relacionados con los estudiantes, la disponibilidad de datos administrativos es más limitada. También se dificulta su estudio porque al ser una organización de gran tamaño, constantemente se encuentra enmendando políticas internas y externas. Por ejemplo, al inicio de la presente investigación, en el 2020, el Departamento aún se encontraba modificando los reglamentos que disponen las políticas administrativas relacionadas con la implantación de la Ley 85-2018, según enmendada. Si bien no logramos obtener todos los datos que habríamos deseado, los que obtuvimos nos permiten comprender algunos de los problemas que aquejan al Departamento. El presente informe está organizado en tres secciones. En la primera sección se definen y discuten las dimensiones centrales del análisis: la complejidad, la formalización y la centralización. En la segunda sección, analizamos los tres conceptos aplicados al Departamento de Educación. En la tercera y última sección, discutimos las implicaciones de los hallazgos y presentamos nuestras recomendaciones.

I. La estructura organizacional: dimensiones de análisis

Cichoki e Irwin (2014, p. 46) definen la organización como una comunidad de personas reunidas con un propósito y que actúan dentro de una estructura cuyas partes son colocadas de modo interdependiente y coordinado. La estructura de la organización, de acuerdo con las autoras, reviste gran importancia pues a menudo explica problemas de productividad y desempeño que son el resultado de un pobre diseño. A menudo, las organizaciones añaden oficinas, programas y áreas según van surgiendo nuevas necesidades, sin considerar los efectos que cada alteración tiene en las unidades existentes y en el diseño organizacional general. La desarticulación entre las partes que conforman la estructura de una organización por lo general se percibe por sus síntomas: conflictos, falta de agilidad, comunicación defectuosa, y pobre coordinación, entre otros (Corkindale, 2011).

Varios autores identifican los elementos de la estructura que mayor relevancia tienen para el funcionamiento de la organización. Estos son: la división del trabajo; la coordinación; y la delegación de poder. Uno de ellos, Max Weber, a principios del Siglo XX propuso la estructura que hoy conocemos como la burocracia tradicional, para aumentar la eficiencia operacional. El filósofo alemán entendía que para ser eficiente una organización debía tener una sola persona a cargo de las decisiones importantes, una línea de mando o jerarquía de supervisión clara y procedimientos detallados. Si bien el concepto ha adquirido connotaciones negativas como sinónimo de lentitud y rigidez operacional, lo cierto es que en mayor o menor grado todas las organizaciones del trabajo han adoptado y mantienen ciertas características burocráticas por su valor para el control del trabajo. La estandarización de los procesos rutinarios a través de procedimientos detallados ha sido una de las contribuciones que mantienen vigencia.

Mintzberg (2002), sugiere que esos elementos pueden ser ajustados para crear cinco alternativas de organización: la estructura simple, la burocracia mecánica, la burocracia profesional, la estructura departamental y la adhocracia. Las cinco estructuras difieren entre sí en términos de su nivel de complejidad, sus requisitos de coordinación entre unidades y su nivel de centralización. La **estructura simple** es aquella en la que la supervisión

es directa pues se trata de una estructura centralizada vertical y horizontalmente. Estas son organizaciones pequeñas dedicadas a producir una sola cosa. La **burocracia mecánica o mecanicista** se caracteriza, entre otros atributos, por una alta estandarización en sus procesos de trabajo, depende en gran medida de una unidad de apoyo logístico (tecnoestructura) y opera con una descentralización horizontal (cantidad de divisiones de trabajo) limitada pues se dedica solo a una actividad principal. En cambio, la **burocracia profesional** estandariza las destrezas, descansa en sus operaciones profesionales y su autoridad está descentralizada vertical y horizontalmente. Esto permite a los directivos de las distintas unidades tomar decisiones, dentro del marco de autoridad delegada, que contribuyan a mantener la eficiencia y efectividad. Estas son por lo general, estructuras de organizaciones de gran tamaño y de diversidad de servicios. Una variante de éstas es la **estructura departamental**, en la que cada unidad funciona con un alto grado de autonomía. Por último, la **adhocracia** descansa en el ajuste mutuo de sus unidades, su personal de apoyo juega un papel medular en la operación y esas operaciones son descentralizadas de forma selectiva. Estas son organizaciones de un alto nivel de innovación que requieren monitorear y modificar sus estructuras según sea necesario en la fase de la operación en la que se encuentran. Esta forma de estructurar el trabajo es más común en organizaciones dedicadas a la investigación o al desarrollo de productos nuevos. En estas cinco configuraciones se aprecian tres elementos que son ajustados según las tres características de la estructura: la división del trabajo, la coordinación entre unidades y la delegación de poder.

Tolbert y Hall (2009) identifican los mismos tres elementos para el análisis de las organizaciones. Sin embargo, los agrupan bajo tres nuevos conceptos: **complejidad, formalización y centralización**. La dimensión de complejidad se refiere a la división del trabajo, el nivel de especialización de los trabajos y la división geográfica de las operaciones. Se estudia desde tres perspectivas: horizontal, vertical y espacial. **Los estudios sobre la complejidad horizontal** se enfocan en *la forma en que subdivide el trabajo* en clases (ocupaciones) y puestos (Hage & Aiken, 1967). Una consideración importante es el grado de especialización en las destrezas y conocimiento de los empleados. En la medida en que la organización requiere una mayor diversidad de ocupaciones especializadas para llevar a cabo el trabajo, la complejidad horizontal aumenta. Así mismo, si entre las ocupaciones de la organización, aquellas que participan de la actividad principal requieren un grado profesional especializado y cursos o adiestramientos adicionales y continuos, ello también sugiere una mayor complejidad.

La complejidad vertical se refiere a la complejidad que entrañan *las jerarquías en la toma de decisiones y las responsabilidades de supervisión*. En organizaciones con un alto número de capas de supervisión la comunicación entre el nivel donde se produce el bien o servicio y el más alto, es afectada por el número de supervisores intermedios (Pugh, Hickson, Hinings, & Turner, 1968). La simple existencia de varias capas o jerarquías de supervisión añade complejidad pues hace más difícil la comunicación vertical. A menudo, ésta puede verse reducida a simplemente mover la información de un polo al otro, en lugar de hacerlo mediante intercambios de información en tiempo real o deliberaciones. En su lugar, en esos casos, la comunicación tiende a ocurrir mediante directrices o informes escritos.

Otros estudios sobre complejidad se han enfocado en la **dispersión geográfica** de las operaciones de una organización. Estos estudios plantean varios aspectos que añaden complejidad a una organización con múltiples ubicaciones, tales como: la necesidad de adaptarse al contexto local y la importancia de establecer mecanismos de coordinación y control adecuados. Si bien la mayoría de los estudios sobre el tema se enfocan en organizaciones de manufactura y en la separación entre el desarrollo y la producción de los bienes, algunos hallazgos pueden aplicar a organizaciones de servicio, como es el caso del Departamento de Educación. Si consideramos que

quienes diseñan los currículos generalmente están ubicados en las oficinas centrales del Departamento y quienes los enseñan se encuentran en los salones de clases, se aprecia cierto grado de similitud en la complejidad que ello acarrea. Por ejemplo, Adler (1995), plantea que la colaboración entre quien diseña y quien produce es indispensable para la eficiencia de las operaciones. Esa colaboración, en el caso del sector de la manufactura se conoce como interfase entre el desarrollo del producto y la producción. Por esa razón, Adler y otros autores insisten en la importancia de mantener una comunicación continua entre ambos grupos, valiéndose del uso de las tecnologías disponibles (Lakemond, Safdten, Johansson, & Magnusson, 2012; Adler, 1995).

La formalización es el segundo elemento que utilizamos en nuestro estudio para comprender el funcionamiento del Departamento de Educación. Tolbert y Hall (2009, p. 33) lo definen como *el grado al cual la asignación de tareas, los procedimientos para realizar el trabajo y otros aspectos vinculados al trabajo son codificados a través de récords escritos*. La codificación de una directriz o de una norma le da carácter de permanencia y de formalidad. Con ello se busca establecer cierto grado de uniformidad y de control del comportamiento humano en el lugar de trabajo, particularmente sobre aquella conducta relacionada directamente con la producción de un bien o servicio. Por ejemplo, un alto grado de formalización (o un exceso de reglamentación de la conducta) puede deformar el propósito de asegurar un nivel uniforme de calidad en un servicio que es ofrecido por diferentes personas cuando limita la capacidad de los empleados para realizar ajustes que les permitan responder a una necesidad que se aparta de la norma. Thomas Merton, en su importante obra *Social Theory and Social Structure*, (1968) lo llamaba “la personalidad burocrática” y se refería a la incapacidad que desarrollan los individuos cuando se adiestran para actuar únicamente de conformidad con una regla. Así mismo, cuando la organización se excede en el grado de control sobre la conducta de sus empleados puede provocar un círculo vicioso en el cual la alta gerencia se siente en la necesidad de continuar promulgando nuevas reglas a la vez que las mismas se vuelven inmanejables o imposibles de supervisar (Crozier, 1964).

Otro aspecto importante sobre la formalización es el efecto que tiene en la motivación de los individuos de la organización. Algunos estudiosos de la conducta humana sugieren que un alto grado de formalización reduce la flexibilidad, la capacidad de la organización para adaptarse a los cambios, la innovación y la motivación (Parker, 2003). En cambio, un bajo grado de formalización, donde cada empleado decide cómo se relaciona con otras unidades, puede propiciar desorganización, confusión y una pobre coordinación entre unidades. Por ello, es importante identificar el nivel óptimo de formalización que, de un lado, asegure una calidad uniforme, y del otro, permita a los empleados ejercer iniciativa y creatividad para producir innovación. Esto es particularmente importante en organizaciones con alto grado de profesionalización, pues se espera que esos empleados aspiren a aplicar conocimientos y modelos novedosos. Una forma de estudiar el nivel de formalización es examinando las políticas, reglamentos, normas y memorandos, así como a través de descripciones detalladas y supervisión estrecha recogidas en la descripción de puesto (Hage & Aiken, 1967). También se ha utilizado la cantidad de reglas establecidas por la organización para medir el grado de formalización (Tolbert & Hall, 2009).

La centralización, el tercer elemento estudiado, se refiere al *grado al cual la responsabilidad por la toma de decisiones y el poder son ejercidos por un grupo limitado de personas, o ampliamente distribuido entre varios miembros de la organización* (Tolbert & Hall, 2009). Se trata de cuánto énfasis se da al control del comportamiento de los miembros de la organización. La centralización-descentralización plantea importantes dilemas para las organizaciones. Algunos estudios han encontrado que cuando las organizaciones aspiran a optimizar sus operaciones y optan por centralizar o descentralizar, interpretan su decisión a favor de una mayor eficiencia por vía de la centralización o a favor de una mayor capacidad de innovación a través de la descentralización (Hage &

Aiken, 1967; Alonso, 2008). Sin embargo, no se trata de una fórmula de aplicación general. Encontrar el balance adecuado de centralización o descentralización sin perder efectividad o eficiencia requiere un buen análisis de las condiciones que entran en juego.

Las organizaciones que delegan la toma de decisiones y el poder a niveles más cercanos a donde se presta el servicio o se genera un producto tienen la ventaja de poder adaptar las decisiones ejecutivas a las condiciones locales, aumentando de esa forma su aceptación o viabilidad (Alonso, 2008). Sin embargo, en algunos casos la alta gerencia entonces se enfrenta a la desventaja de no tener certeza sobre las decisiones de los subalternos. Esto puede ser particularmente problemático cuando cada unidad delega decisiones a los niveles más bajos y no toman medidas para asegurar la coordinación entre ellas. En cambio, cuando los directivos de las unidades descentralizadas comprenden la importancia y necesidad de una buena coordinación, generalmente establecen los canales de comunicación y coordinación necesarios entre divisiones descentralizadas. Otro argumento a favor de la descentralización en organizaciones complejas es la tendencia de los niveles directivos más bajos a distorsionar un poco la información local para influenciar las decisiones de la alta gerencia a su favor (Ozbas, 2005). Esto inutiliza los canales de comunicación y obliga a la alta gerencia a recurrir a informes escritos para tener alguna garantía de la calidad de la información. Esto usualmente provoca una gran cantidad de informes requeridos desde la alta gerencia, lo que se traduce en pérdida de tiempo e ineficiencia para los niveles inferiores. Para que sea funcional, algunos estudios sugieren que la descentralización tiende a ir acompañada de un nivel adecuado de estandarización (uniformidad) a través de procedimientos (Child, 1972).

La discusión anterior hace evidente que los tres elementos que utilizamos para estudiar la estructura – complejidad, formalización y centralización-- no operan de forma aislada. Podríamos utilizar como analogía el panel de sonido de un estudio de grabación donde se ajusta la intensidad de los tonos para obtener el sonido óptimo. En el caso de las estructuras, el nivel de complejidad requerirá cierto nivel de centralización o descentralización, lo que a su vez demandará un nivel razonable de formalización. El balance adecuado entre estos tres elementos permite a la organización funcionar de manera más eficiente y efectiva. Asimismo, un desbalance en estos elementos hará más difícil a la organización alcanzar los resultados que busca.

II. Análisis de la estructura organizacional del Departamento de Educación

Tal como sospechamos al inicio de nuestra investigación, el acceso a los datos necesarios fue limitado. Obtuvimos acceso a los datos académicos, tales como: cantidad de escuelas, cantidad y tipo de personal docente y localización geográfica de las escuelas. Además, en la página electrónica del Departamento logramos acceso a los reglamentos publicados, a los programas académicos y a las descripciones de algunos programas de interés. No logramos tener acceso a los reglamentos de administración y tampoco pudimos obtener una lista o diagrama que detallara las unidades formales de trabajo en las que se divide el Departamento. En este caso, obtuvimos un diagrama general de las unidades principales (Anejo 1). Por otro lado, utilizamos los datos obtenidos de una encuesta a directores escolares realizada por el Observatorio de Educación Pública mediante un cuestionario que contestaron 167 directores escolares. En la Figura 2 se incluyen las preguntas y respuestas.

A. Complejidad

Para realizar un análisis sobre el nivel de complejidad utilizamos cuatro métricas a partir de los datos disponibles. La complejidad vertical fue analizada estudiando las jerarquías de supervisión y toma de decisiones y el número de niveles de supervisión entre el Secretario de Educación y el Maestro. La complejidad horizontal

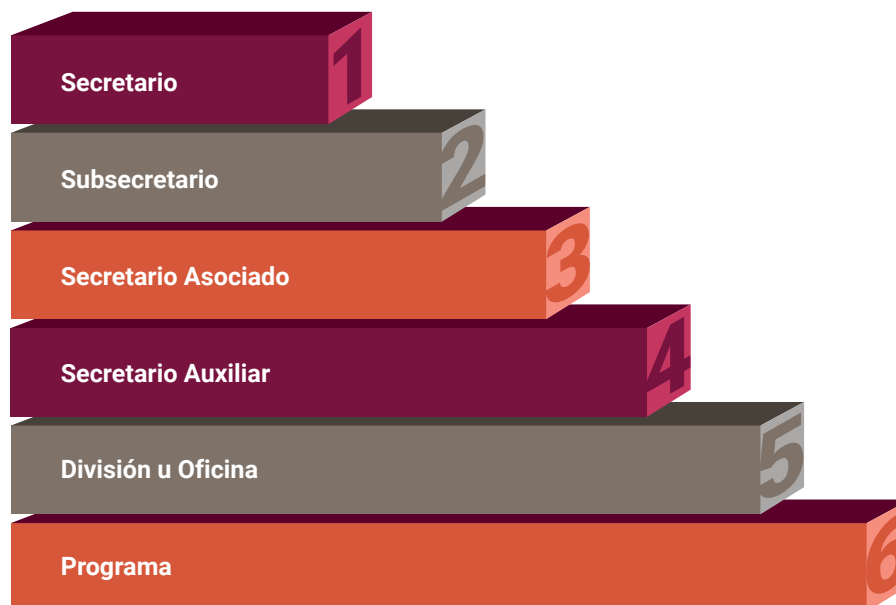
la analizamos a través de la cantidad de ocupaciones académicas; la cantidad de empleados docentes; y la cantidad de unidades académicas especializadas. Por último, la complejidad geográfica la analizamos a partir de la cantidad de unidades académicas fuera de las oficinas centrales en San Juan.

1) Complejidad vertical

De acuerdo a la Ley 85-2018, la estructura jerárquica académica consiste en: el o la Secretaria, el Subsecretario Asociado, un Subsecretario para Asuntos Académicos y Programáticos, un Secretario Auxiliar, el o la Directora Regional, el Director/a Escolar y los Maestros. Sin embargo, esta jerarquía vertical de seis niveles de supervisión sobre el Maestro está acompañada de una madeja mucho más compleja de relaciones verticales y horizontales debido al alto grado de división del trabajo. **Los asuntos académicos se organizan en dos unidades: la Subsecretaría para Asuntos Académicos y Programáticos y la Secretaría Asociada de Educación Especial. Los asuntos administrativos discurren a través de una Subsecretaría de Administración.** Esta subdivisión del trabajo ya plantea algunos aspectos que merecen análisis. La denominación que recibe una unidad de trabajo dentro de la organización sugiere la jerarquía y el nivel de importancia que tiene para cumplir la misión de la agencia. No es casualidad que en la Guía 6 emitida por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP, 2011) se propone que las unidades operacionales, aquellas que producen el servicio o los servicios de la agencia, tengan una denominación jerárquica superior a las unidades de apoyo a la operación. De ese modo, se reconoce la relación de autoridad y la importancia de las operaciones sobre los apoyos logísticos a las operaciones. Esto es, deja claro que las compras, los contratos, o el reclutamiento son todas actividades de apoyo a la enseñanza. Curiosamente, en el caso del Departamento de Educación, la unidad operacional y la de apoyo tienen el mismo nivel de autoridad e importancia en su diagrama de organización y se denominan Subsecretarías. Más aún, históricamente, la Oficina de Gerencia y Presupuesto solo autoriza una Subsecretaría pues quien dirige esa unidad es el funcionario que sustituye al o la jefa de la agencia cuando es necesario y de esa forma se le da claridad a la cadena de mando. La Figura 1, presenta la relación de autoridad jerárquica tradicional entre unidades.

Figura 1

Niveles jerárquicos de los Departamentos de la Rama Ejecutiva sugeridos por la OGP



Un ejemplo de la importancia que puede tener la jerarquía de la unidad en su funcionamiento se puede apreciar cuando se estudia el caso de los servicios de apoyo a la educación especial. El *Programa* de Educación Especial fue creado al amparo de la Ley 21-1977. En ella se reconocía la importancia de atender de forma extraordinaria o diferenciada las necesidades de esa población. Sin embargo, el programa no logró los resultados esperados y los reclamos e insatisfacción de una de las madres quedaron expuestos tres años más tarde en la demanda radicada en 1980 por Rosa Lydia Vélez. De la demanda se infiere que los problemas de falta de agilidad en la prestación de servicios y una capacidad limitada de proveerlos no fueron resueltos. Una nueva ley fue aprobada —la Ley 51-1996— que convirtió el programa en una Secretaría Auxiliar de Servicios Educativos para Personas con Impedimentos. De esta forma, la unidad adquirió un poco más de autonomía al eliminar un nivel de supervisión.

La Ley 51-1996 le otorgó mayor autonomía administrativa al colocarla directamente bajo la supervisión del o la Secretaria de Educación como una Secretaría Auxiliar. También le otorgó autonomía fiscal para que la prestación de servicios y la compra de equipos “se provean con prontitud”. La autonomía fiscal generalmente significa que se le asigna el presupuesto necesario para atender las necesidades de la población que atiende. Sin embargo, en el 2002, el Tribunal Superior decidió la demanda de Rosa Lydia Vélez, convertida a esa fecha en un pleito de clase, a favor de los demandantes y ordenó mejoras sustanciales al funcionamiento y prestación de los servicios (Rosa Lydia Vélez vs Awilda Aponte Roque y otros, 2002). Sin duda, la decisión judicial incrementó considerablemente el presupuesto necesario para operar la Secretaría Auxiliar en busca de una prestación de servicios más adecuada, algo que hoy en día no se ha materializado. Podemos especular que ello obedece a que los problemas de funcionamiento del programa no residen en la distancia entre el funcionario que la dirige y el Secretario de la agencia, sino más bien en las operaciones administrativas que hacen posible la prestación de los servicios de educación especial. Así, los problemas de baja calidad en la prestación de servicios especializados y los reclamos de padres y estudiantes han continuado y su desempeño no ha logrado alcanzar los niveles esperados. En el 2019, el Departamento de Educación Federal le otorgó un 72.62% en su evaluación (Federal Department of Education, 2018-2019), determinando que requería ayuda. De otro lado, la Dra. Pilar Beléndez Soltero, monitora del caso judicial, le otorgó en el 2021 una puntuación de 2.31 de 4 en su informe de cumplimiento con los acuerdos del caso (Caro González, 2021). Las dificultades para alcanzar los estándares y cumplir con las estipulaciones del tribunal, le han costado al Departamento sobre \$1.5 millones en multas del Tribunal Superior (Rosselló, 2019).

Han transcurrido sobre 40 años luego de su creación como Programa en 1977. Sin embargo, su trayectoria histórica ilustra las dificultades del Departamento para aumentar su capacidad para supervisar de forma efectiva las operaciones y tomar decisiones ágiles. Si bien se redujeron las jerarquías de supervisión y toma de decisiones al pasar de ser un programa a ser una Secretaría Auxiliar y ahora una Secretaría Asociada, los resultados de su desempeño aún no alcanzan un nivel satisfactorio. Los informes de la monitora del caso sugieren algún progreso en los índices anuales de cumplimiento, pero el mismo parece ocurrir tan lentamente en contraste con el ritmo de transformación y cambio en el contenido de las leyes sobre derechos humanos y sobre la educación al nivel federal, que aun cuando logren mejoras continúan rezagados y en incumplimiento. Este ejemplo nos permite apreciar las dificultades que enfrenta una organización de gran complejidad. También se observa que los problemas fueron atendidos de manera parcial al considerar únicamente la complejidad vertical, lo que evidentemente no ha sido suficiente para resolverlos.

El tercer aspecto importante del estudio de la complejidad vertical es la composición de la Subsecretaría para Asuntos Académicos y Programáticos. Ésta agrupa toda la actividad de enseñanza, excepto por los servicios

especializados de educación especial. Sus subunidades son:

- a. Apoyo Integrado – servicios de apoyo al estudiante para la transición a la universidad o al trabajo
- b. Secretarías Auxiliares – Educación Montessori, Educación Ocupacional y Técnica y Educación Alternativa
- c. Servicios Académicos – Educación y servicios K-12, Bibliotecas, Aprendices de Español e Inmigrantes, Escuelas Especializadas y Tecnología Educativa.
- d. Planificación y Rendimiento – cumplimiento, rendición de cuentas, metas programáticas académicas, progreso académico, entre otros.

Esto significa que bajo su dirección se encuentran las actividades que tienen lugar en las 855 escuelas públicas y también la supervisión de la mayoría de los 26,000 maestros del país. Existe un componente regional de siete Oficinas Regionales Educativas (ORE). Ese nivel regional tradicionalmente se percibe con fuertes lazos político-partidistas pues la selección del Director Regional a menudo es influenciada por los alcaldes y legisladores de la región que pertenezcan al partido en el poder (Torres, 2000). El interés por controlar la región está ligado al control de los nombramientos en las escuelas. La escasez de empleos en el país, especialmente fuera del área metropolitana, y la debilidad de los sistemas de mérito en el gobierno, propician la influencia político-partidista en los procesos de selección de puestos (Cordero-Nieves, 2016). Esa situación tiende a convertir la relación entre las escuelas y la región en una marcada por la confianza o desconfianza política entre los funcionarios regionales y los directivos escolares, según sea el caso. La función de las Oficinas Regionales Educativas replica la organización del nivel central con áreas de Asuntos Administrativos, de Asuntos Académicos y de Servicios de Educación Especial. Sin embargo, la reglamentación que hemos revisado no sugiere que las regiones tengan la discreción para tomar las decisiones sin necesidad de acudir al nivel central. Es posible que los reglamentos que se encuentran en revisión a la fecha del presente estudio contemplen esos asuntos.

Un último aspecto de la estructura jerárquica que debe ser analizado es el funcionamiento de la **Subsecretaría de Administración**. En esa subsecretaría se agrupan 10 unidades relacionadas con la provisión de servicios administrativos y de apoyo a la gestión educativa. Estos son: Asuntos Fiscales, Servicios Generales, Oficina para el Mantenimiento de Escuelas Públicas, la Autoridad Escolar de Alimentos, la Agencia Estatal de Servicios de Alimentos y Nutrición, la Oficina de Seguridad, Oficina de Manejo de Propiedad e Inventario, Oficina de Transportación Escolar, Oficina de Procedimiento de Querrelas y Remedio Provisional, y la Oficina de Infraestructura y Reconstrucción. Una parte significativa de los problemas identificados a través del tiempo en el funcionamiento del Departamento se originan en algunas de esas unidades.

Cada una de las unidades adscritas a la Subsecretaría de Administración tiene sus correspondientes subdivisiones especializadas con supervisores y directores a cargo de éstas. Sin embargo, no fue posible obtener una lista o diagrama de esos niveles jerárquicos. Aun así, preguntamos a una muestra de 167 Directores de Escuelas quién o quiénes debían aprobar la adquisición de recursos para la escuela y el 54% contestó que es el Secretario quien aprueba la adopción de una nueva tecnología, cubrir un puesto vacante de la escuela o un contrato de servicios a la escuela.

La complejidad de la estructura jerárquica del Departamento se aprecia en los seis niveles de autoridad a través de los cuales navegan por separado los asuntos docentes y administrativos de cada escuela. Esto puede explicar el por qué apenas un 9.64% de 167 directores expresaron que siempre se recibe la información importante con

tiempo suficiente para divulgarla adecuadamente entre los miembros de la comunidad escolar (ver Figura 2). Así mismo, un 56.29% de los directores contestó que pocas veces o nunca se les consulta sobre cambios que afectan a la escuela antes de tomar la decisión.

La literatura sobre el tema plantea que en organizaciones con un alto número de capas de supervisión la comunicación entre el nivel donde se produce el bien o servicio y el más alto, es afectada adversamente según el número de supervisores intermedios. En el caso de las escuelas, las respuestas de los directores apuntan a una comunicación lenta, incompleta, y a destiempo. Esto puede causar frustración y malestar entre los directores en la medida en que se ven precisados a utilizar canales no oficiales para acceder a información importante para la escuela. Además, cuando la comunicación se retrasa, al llegar puede ser ya irrelevante para la escuela.

Por lo general, las organizaciones con un alto número de niveles jerárquicos recurren a reglamentar los asuntos importantes de modo que solo aspectos excepcionales deben ir a través de la línea de mando. Además, se recurre a formas de comunicación intensivas para asegurar que la información desde el nivel que presta el servicio llega de forma oportuna a los niveles decisionales más altos.

Figura 2

Respuestas de los directores escolares a preguntas sobre la comunicación con superiores

ASEVERACIÓN	SIEMPRE	A MENUDO	POCAS VECES	NUNCA	TOTAL
Se recibe la información completa y clara previo a la implantación de cambios en los trabajos que lleva a cabo la escuela.	22.16% 37	41.92% 70	31.74% 53	4.19% 7	167
Se le consulta sobre cambios que afectan a la escuela antes de que tome la decisión.	14.37% 24	29.34% 49	35.93% 60	20.36% 34	167
Se recibe la información importante con tiempo suficiente para divulgarla adecuadamente entre los miembros de la comunidad escolar.	9.64% 16	35.54% 59	43.37% 72	11.45% 19	166
La escuela cuenta con los materiales o equipo necesario antes de iniciar el semestre.	17.37% 29	41.92% 70	32.93% 55	7.78% 13	167
Mis planteamientos son tomados en consideración cuando se toman decisiones	10.18% 17	32.34% 54	44.91% 75	12.57% 21	167

Fuente: Encuesta a Directores Escolares, 2020. Observatorio de la Educación Pública, UPR-RP

2) Complejidad horizontal

Un indicador de complejidad horizontal es la cantidad de títulos de clases de trabajos distintas, lo que evidencia el grado de especialización. A mayor cantidad de títulos ocupacionales, mayor es la especialización y la complejidad horizontal. En el caso del personal escolar, el Departamento de Educación distingue 126 títulos ocupacionales para distintos trabajos vinculados a la labor docente (Anejo 2). Algunos títulos ocupacionales son: Maestro, Maestro Bibliotecario y Trabajador Social Escolar. Bajo el título ocupacional de Maestro se identifican 100 categorías distintas. Entre otras: Maestro Educación Temprana, Maestro de Nivel Elemental, Maestro de Nivel Secundario por asignatura de especialidad (Ciencias, Español, Inglés, Matemáticas), Maestro

de Educación Especial, Maestro de Educación Vocacional Industrial (electrónica, panadería y repostería, mantenimiento de equipos, mecánica de motores, plomería y otros) Maestro de Bellas Artes (música, teatro, danza, artes visuales), y Maestro de Salud. Cubrir puestos de estos títulos requiere procesos de reclutamiento con requisitos y registros de candidatos diferenciados.

Ese alto nivel de diferenciación observada en los títulos ocupacionales también se observa en los programas académicos. Los programas académicos que logramos identificar son: Educación Regular, Educación Especial, Educación Postsecundaria Técnica-Vocacional, Educación para Adultos, Educación Montessori y Escuelas Especializadas. Cada uno de ellos hace uso de la infraestructura de educación para atender seis poblaciones con necesidades particulares.

Figura 3
Programas educativos



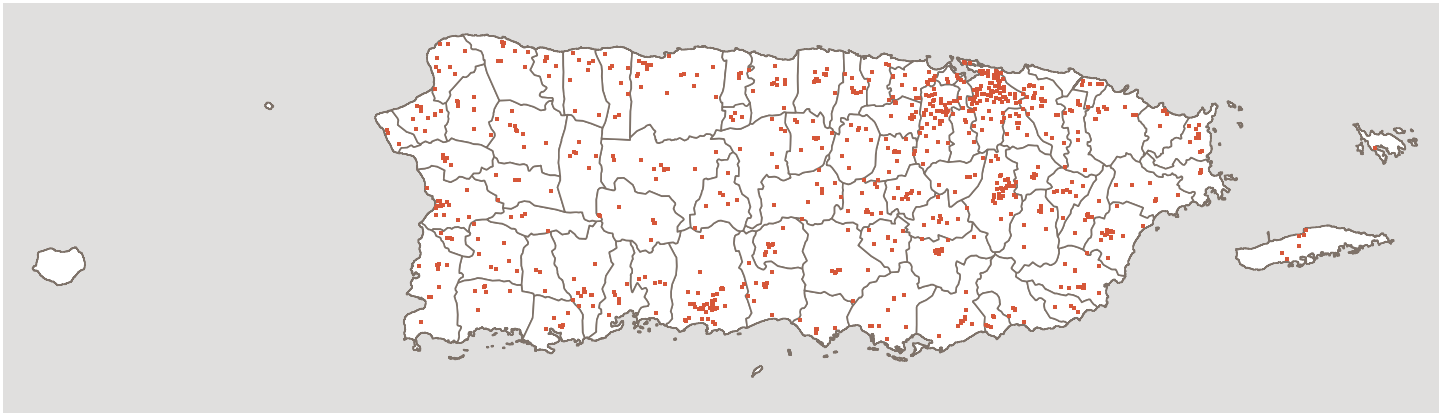
La Educación Regular o “de corriente regular” es aquella en la que el aprendizaje del estudiantado es guiado por un currículo general que incluye todas las materias a través de métodos tradicionales de enseñanza. La Educación Especial está dirigida a estudiantes que poseen alguna discapacidad física o mental que afecta su proceso de aprendizaje por lo que requiere un currículo diferenciado y maestros adiestrados en la enseñanza de educación especial. Sin embargo, una parte importante de esa población está integrada a los programas de educación regular, con apoyo de educación especial.

La Educación Postsecundaria-Técnica Vocacional agrupa ofrecimientos que buscan preparar al estudiantado para una carrera técnica u oficio. En éstos estudian personas de 16 años o más que no tienen interés o el progreso académico mínimo requerido para ingresar a una universidad. La Educación para Adultos está orientada a personas de 16 años o más que han abandonado la escuela y se busca prepararlos para que puedan tomar y aprobar el examen de equivalencia del diploma de Escuela Superior. Los Centros de Apoyo Sustentable al Alumno (CASA) son parte de otro programa de educación alternativa dirigido a estudiantes que presentan un riesgo mayor de abandonar la escuela debido a factores psicosociales. Son sobre 20 centros educativos holísticos de educación secundaria que ofrecen una atención altamente individualizada al estudiante. La Educación Montessori está dirigida a estudiantes de escuela elemental. Cuentan con 52 escuelas que atienden todas las materias, pero utilizan un modelo de enseñanza basado en los principios de inclusión y experimentación y se vale de métodos que se diferencian de la educación tradicional. Las poco más de 50 Escuelas Especializadas son, en su mayoría, escuelas secundarias que, aunque ofrecen todas las materias, las integran al énfasis o especialidad de la escuela, por ejemplo, ciencias y matemáticas, música, artes visuales, o deportes, entre otras.

3) Complejidad geográfica

La dispersión geográfica de las escuelas representa otro elemento importante para comprender el nivel de complejidad del Departamento. A través de los 78 municipios de Puerto Rico se distribuyen

Figura 4
Localización de las escuelas públicas de Puerto Rico



Nota: Cada punto en el mapa representa una escuela pública.

855 escuelas a las que asisten alrededor de 319,0750 estudiantes (Departamento de Educación, 2018). Como se aprecia en la Figura 4, una gran cantidad de ellas están ubicadas en pueblos de la montaña mientras otras están ubicadas en áreas costeras o cercanas a la costa. Incluso, seis escuelas están localizadas en la isla municipio de Vieques y otra en la isla municipio de Culebra a las cuales solo se puede acceder desde la isla grande por transporte aéreo o marítimo. Las escuelas se reportan a una de siete Oficinas Regionales Educativas. Estas oficinas regionales están en: Arecibo, Bayamón, Caguas, Humacao, Mayagüez, Ponce y San Juan. A su vez, cada Oficina Regional Educativa cuenta con un Centro de Servicios de Educación Especial (OGP, 2020). Esas siete oficinas están localizadas en la costa.

De acuerdo con la literatura, el grado de dispersión de las operaciones puede restar agilidad en la comunicación entre el nivel central y los centros de producción, en este caso, las escuelas. Sin embargo, en la medida en que las escuelas cuenten con los recursos para operar, la autoridad para tomar decisiones y las reglas esenciales de operación, esa complejidad se reduce. En el caso del Departamento, la operación regular de la escuela está reglamentada y los directores tienen discreción para tomar decisiones dentro del contexto de una operación regular. Sin embargo, escuelas distantes como las de Vieques o Culebra, así como las del interior de la isla pueden enfrentar dificultades cuando la energía eléctrica afecta las comunicaciones, o cuando ocurren situaciones extraordinarias. En contextos de desastres naturales esas escuelas pueden quedar aisladas o rezagadas tanto con relación a las telecomunicaciones como al recibo de materiales y apoyos especiales. Por ejemplo, esa es la queja de una directora escolar con relación a los apoyos que le ha ofrecido el Departamento durante la pandemia del COVID-19 a su escuela de Vieques (Hernández & Rodríguez, 2020).

En esta sección hemos presentado los elementos que inciden en el nivel de complejidad de una organización. La complejidad vertical evidenciada por la cantidad de niveles decisionales que como mínimo requiere de la aprobación de seis oficinas para algunas actividades o trámites, denota un alto grado de complejidad. A ello, le agregamos el grado de complejidad horizontal que supone el alto nivel de especialización de los trabajos. Pudimos identificar 126 títulos ocupacionales distintos relacionados con la actividad académica únicamente.

Además, la dispersión geográfica de sobre 800 escuelas a través del país, algunas en las zonas de la montaña y otras separadas por el mar, sin duda evidencia un alto nivel de complejidad geográfica.

B. Formalización

El nivel de formalización de una organización guarda relación con el grado de flexibilidad para hacer el trabajo, el control de calidad y el potencial para innovar (ver Figura 5). Para conocer el nivel de formalización en el Departamento de Educación, llevamos a cabo dos tipos de análisis. Primero, realizamos una búsqueda para identificar los reglamentos vigentes, y de ellos, los que aplican a la enseñanza. Luego, analizamos la aplicabilidad de esos reglamentos y políticas. La aplicabilidad, en este caso, se refiere a quienes, en el proceso de enseñanza-aprendizaje deben aplicarlo y a quienes les aplica su contenido. En la tabulación de reglamentos, no contabilizamos aquellos que solo aplican a un grupo muy especializado como, por ejemplo, las escuelas vocacionales.

El Departamento de Educación codifica sus reglamentos en tres series. La Serie A contiene todos los reglamentos, anejos y formularios relacionados con la enseñanza. La Serie B contiene los reglamentos y políticas aplicables a la administración de los recursos humanos, tecnológicos y fiscales. La Serie C contiene reglamentos relacionados con asuntos variados, tales como: la delegación de firmas, ejercicio de notaría, acceso a los planteles por parte de organizaciones pacifistas y reclutadores militares, entre otros.

Para propósitos de nuestro análisis nos concentramos en el contenido de la Serie A. Esta serie de reglamentos se organiza en 10 áreas temáticas: Organización Escolar; Proceso de Admisión; Planificación; Currículo; Programas Especiales; Educación Especial; Servicios al Estudiante; Evaluación Académica; Desarrollo Profesional, Certificaciones y Evaluación de Docentes; y Oferta para Adultos. En total son 75 reglamentos sobre las políticas académicas de los cuales pudimos revisar 68 de ellos pues 7 reglamentos sobre la organización escolar no estuvieron disponibles. Luego de analizar su contenido encontramos que todos le aplican al Director, 44 a los maestros y 19 a los padres de los estudiantes.

Figura 5
Niveles extremos de formalización en una organización



Encontramos que los 75 reglamentos inciden en la actividad académica por lo que para los Directores Escolares es imperativo conocer su contenido. Los 44 reglamentos que conciernen a los maestros establecen reglas para la enseñanza y la conducta de los estudiantes. En cuanto a los 19 reglamentos que consideramos de interés para los padres se trata de asuntos que tienen que ver con derechos, deberes y obligaciones de los padres y estudiantes.

Además de los 75 reglamentos académicos, hay otros 14 reglamentos de la Serie B relacionados

con aspectos administrativos docentes y de seguridad escolar cuyo contenido es de interés para directores, maestros y padres. Esto eleva a 82 la cantidad de reglamentos que los directores deben conocer y poder aplicar. Así mismo, los maestros deben conocer el contenido de 58 reglamentos y los padres y estudiantes deben hacer lo propio con relación a 33 reglamentos. Estas cantidades dan una idea del alto nivel de formalización del Departamento.

Un alto nivel de formalización, de acuerdo con la literatura, busca asegurar la homogeneidad de las actividades para así controlar la calidad de los resultados. Sin embargo, un nivel extremo de formalización como el que se observa en el Departamento sugiere pocas oportunidades para innovar y una capacidad muy limitada para atender o reaccionar a asuntos que no estén reglamentados o que, por ser variaciones de lo ya reglamentado, es necesario que el maestro y el director eleven la consulta a través de la línea de mando hasta llegar al nivel central. Este es el tipo de situación que puede quedar sin atender en el escritorio de alguien por la cantidad de niveles de decisión o tomar demasiado tiempo en atender de forma adecuada.

Un alto nivel de formalización plantea varios problemas para la organización. Primero, resulta muy difícil para el personal recordar todas las normas incluidas por lo que tendrían que dedicar tiempo a leerlos o repasarlos periódicamente. Segundo, para evitar incurrir en violaciones a lo reglamentado, a menudo los empleados de organizaciones con un alto nivel de formalización optan por limitar sus acciones a aquellas regulares u ordinarias, lo que puede afectar la agilidad de su respuesta cuando encuentran situaciones no reglamentadas o que lo están, pero no ocurren a menudo. Tercero, El exceso de reglamentación es lo que a menudo se denomina como “excesiva burocratización” o “red-tape”. Este es un problema organizacional común de las agencias gubernamentales que tiene el efecto de reducir la eficiencia, la motivación y la calidad de los servicios.

C. Centralización

El grado de centralización tiene que ver con la forma en que se distribuye el poder y la responsabilidad por la toma de decisiones a través de la organización. En una agencia con varios niveles jerárquicos se podría asumir que el poder para tomar decisiones está distribuido a través de ellos. Sin embargo, eso puede no ser así. Por lo general, se identifican tres tipos de decisión que conllevan un grado de poder distinto pero importante: 1) hacer recomendaciones que serán evaluadas de forma crítica por los niveles superiores o por colaboradores; 2) decidir la forma de hacer las cosas (métodos), con quién (personal) y cuándo hacerlas (programación del trabajo); y 3) determinar qué se hará y qué no se hará en la organización (Fama y Jensen, 1983).

En la gerencia moderna es común que se establezcan mecanismos para que los empleados de base puedan hacer recomendaciones cuando lo deseen. Sin embargo, hacer recomendaciones sobre cómo modificar y mejorar el trabajo es una responsabilidad permanente de los supervisores. También es una responsabilidad propia de una supervisora seleccionar sus empleados, establecer la mejor forma de alcanzar las metas y planificar como lograrlas. En cambio, la determinación de cuál debe ser el marco de acción de la organización recae en la figura o cuerpo de mayor autoridad, llámese junta de directores, en las empresas privadas o el gobernador, en el caso

Figura 6

Cantidad de reglamentos que aplican al ámbito de acción del director, del maestro y de los padres



de las agencias gubernamentales. En el caso del sector público, la discreción del jefe de agencia viene limitada por la ley orgánica que la creó. A través de los reglamentos, cartas circulares y normas se distribuye el poder decisional siguiendo una línea jerárquica desde el Secretario, hacia los subsecretarios, secretarios auxiliares, directores regionales, directores escolares y maestros.

En el caso del Departamento de Educación, la distribución del poder decisional es un asunto de gran complejidad. Por su tamaño, el Departamento es difícil de controlar mediante una estructura centralizada donde el poder decisional descansa en el Secretario pues ello podría hacerlo inoperante. En esa dirección, se creó una estructura de Directores de Escuelas, Superintendentes de Escuelas y Directores Regionales. Sin embargo, por muchos años esa estructura fue controlada políticamente por los alcaldes y representantes gremiales políticamente identificados (Torres, 2000, pp. 19-20). Esa delegación de poder no resultó en más autonomía para las escuelas, sino en más poder político para el partido gobernante al que solo le interesaba controlar los nombramientos del personal. A finales del Siglo XX, ese esfuerzo por mantener una estructura delegada a los intereses político-partidistas ya se percibía como problemático debido al deterioro marcado de las escuelas y de la educación. Esto sentó las bases para la aprobación de la reforma educativa más ambiciosa que se ha llevado a cabo en el sistema público de Puerto Rico. En 1993, mediante la Ley 18-1993, se transfirió el poder de las jerarquías intermedias a las escuelas.

1) Las Escuelas de la Comunidad: un nuevo orden en la educación pública

La Ley 18-1993 tuvo como propósito principal otorgar autonomía a las escuelas de la comunidad y precisar el alcance de dicha autonomía. Uno de sus postulados normativos leía: “para asumir la responsabilidad de las acciones, es necesario tener el poder de decisión. Por tal razón, el poder de decisión tiene que radicar en aquellos a quienes exigimos responsabilidades” (Ley 18-1993, p. Artículo 1.02).

En otro postulado se dispuso:

El proceso de aprendizaje es el importante dentro del sistema educativo y por lo tanto los demás procesos directivos, gerenciales y administrativos se legitiman en tanto y en cuanto permiten y promueven una enseñanza de calidad y el desarrollo óptimo del alumno. El presupuesto educativo del gobierno y su utilización dentro del sistema responderán a este principio (Artículo 1.02).

En referencia a la Escuela de la Comunidad, la Ley 18 dispuso que “es una comunidad de estudios integrada por sus estudiantes su personal docente y clasificado, los padres de los alumnos y la población a la cual sirve. Cuenta con autonomía docente, administrativa y fiscal.” (Artículo 2.01). Sobre la **autonomía administrativa** dispuso que la escuela tendría autonomía para

planificar e implantar los procesos administrativos para el logro de una gestión educativa efectiva... ..podrá hacer decisiones y realizar acciones dirigidas al funcionamiento y operación de la escuela...podrá seleccionar el personal docente y clasificado que prestará servicios en ésta sobre criterios en que se reconozcan los derechos adquiridos... ..evaluará al personal y le proveerá actividades de crecimiento profesional... (Artículo 2.03).

Con relación a la **autonomía docente**, la ley le concedió a la escuela

libertad para desarrollar el currículo y materiales educativos destinados al desarrollo de actitudes, destrezas y conocimientos...a base de los estándares de aprovechamiento para cada nivel... ..

De esta forma el educando tendrá una diversidad de opciones educativas para que a base de sus necesidades e intereses particulares pueda lograr el desarrollo pleno de su personalidad...
...Para lograr esa diversidad de alternativas, la escuela se podrá organizar siguiendo diferentes esquemas, modalidades y horarios que consideren adecuados para alcanzar las metas de excelencia educativa... (Artículo 2.04)

El Secretario, los directores de escuela y los consejos escolares validarán la autonomía docente del maestro, que incluye la libertad para:

(a) Hacer los cambios que estime pertinentes con el fin de adaptar el temario de los cursos al perfil socio-cultural y geográfico de sus estudiantes.

(b) Adoptar la metodología pedagógica que según su juicio profesional suscite mejor el interés y la curiosidad de sus alumnos en los temas bajo estudio... (Artículo 4.02)

En cuanto a la **autonomía fiscal**, se dispuso que la Escuela de la Comunidad

Tendrá autonomía fiscal que le permita preparar, administrar y fiscalizar su presupuesto, efectuar la compra de materiales, libros, equipos y suministros, sin la intervención de la Administración de Servicios Generales... ...Aprobará un reglamento de compras y suministros de conformidad con las normas y procedimientos establecidos... Así también para contratar los servicios de mantenimiento, reparación, seguridad u otros servicios según las necesidades particulares de la escuela... ...El Director de la Escuela de la Comunidad someterá...un informe anual de sus operaciones... Las economías o sobrantes... podrán ser retenidas para el uso que el Consejo Escolar determine en armonía con los propósitos de esta ley (Artículo 2.05)

La estructura de gobernanza de las Escuelas de la Comunidad consistía del Director de Escuela, el Consejo Escolar y el Instituto de Reforma Educativa. El Director era seleccionado y evaluado por el Consejo Escolar. Por su parte, el Consejo Escolar tenía representación mayoritaria del personal docente, además de representantes del personal de apoyo, estudiantes, padres y ciudadanos de la comunidad. En términos de poder decisonal, era en el Consejo Escolar donde recaía la mayor responsabilidad. Éste era el cuerpo responsable por la preparación de la petición presupuestaria, evaluar el desempeño del Director, autorizar el desembolso de fondos y evaluar y recomendar necesidades de reclutamiento (Artículo 3.03).

La Reforma educativa que se propuso en la Ley 18-1993 insertó el nuevo modelo de organización educativa en la ley orgánica existente, Ley 68-1990, sin derogarla. Esa ley sería derogada en 1999 con la aprobación de una nueva ley orgánica, Ley 149-1999, que incorporó los principios rectores de la reforma educativa al “crear un sistema de Educación Pública basado en escuelas de la comunidad con autonomía académica, fiscal y administrativa; disponer sobre el gobierno de esas escuelas y su integración en un sistema educativo...” (Ley 149-1999). Con ella se buscaba consolidar la reforma educativa al darle mayor nivel de formalización y eliminar las contradicciones entre la organización educativa tradicional y la adoptada por la Ley 18 de las Escuelas de la Comunidad.

La Ley 149-1999 buscó “crear un sistema de Educación Pública basado en escuelas de la comunidad con autonomía académica, fiscal y administrativa; disponer sobre el gobierno de esas escuelas y su integración en un sistema educativo...”. Uno de los principios en los que se aprecia el cambio de paradigma es que “...las

escuelas pertenecen a las comunidades que sirven y éstas deben participar en su gobierno” (Artículo 1.02). Así mismo, el rol del Secretario de Educación fue redefinido como uno ejecutivo, y orientado a la dirección general y gestión de resultados. Esto se aprecia en las funciones que se le atribuyeron “encauzará la gestión educativa del Sistema a través de normas reglamentarias, de directrices de política pública y de actividades de planificación, auditoría, fiscalización y evaluación de los procesos académicos y administrativos de las escuelas” (Artículo 5.03). Incluso, los reglamentos que quedó facultado para promulgar fueron aquellos de aplicación general como el de personal o el de la constitución de los consejos escolares, entre otros.

Las escuelas fueron definidas como “un conjunto de unidades autónomas articuladas por principios de política pública y propósitos comunes” (Artículo 5.01). Sin embargo, para que una escuela pudiera considerarse escuela de la comunidad, con el mayor grado de autonomía, debía solicitar y recibir la Carta Constitutiva, un documento oficial en el que se acuerdan las expectativas que debían alcanzar y los criterios de calidad y efectividad que utilizarían para medir el progreso. Su gobernanza fue dispuesta de forma consistente con los principios de autonomía y comunidad. El Consejo Escolar sería el órgano de gobernanza de la escuela y su director sería la persona llamada a ejecutar la política pública del Secretario y del Consejo Escolar. Las responsabilidades del Consejo Escolar tenían que ver con asuntos presupuestarios, administrativos y académicos. Algunas de las prerrogativas del Consejo Escolar eran:

- (e) Elaborar con el director planes para la seguridad interna de la escuela; disponiéndose además, que preparará, desarrollará y llevará a cabo durante los diez (10) días siguientes a la fecha de inicio de cada semestre escolar un ejercicio que sirva de simulacro a la comunidad escolar para atender de manera segura, ordenada, prudente y razonable situaciones de emergencias que pudieran ocurrir. Dicho ejercicio o plan de acción incluirá: (1) medidas a tomarse para la acción inmediata y efectiva en caso de emergencia, entre otras, planes de desalojo, identificación de lugares seguros a movilizar a los estudiantes, comunicación con agencias de apoyo, con los padres y personas relacionadas con el plantel; y (2) providencias para la reducción o prevención de daños a estudiantes, maestros y otro personal docente y no docente.
- (f) Recibir y evaluar la solicitud presupuestaria que prepare el Director para la escuela antes de remitirla al Departamento.
- (g) Aprobar los reglamentos de la escuela.
- (h) Elaborar con el Director un sistema para referir al Departamento de la Familia o a cualquier otra autoridad competente casos de maltrato de niños que se detecten en la escuela y darle seguimiento a los mismos. (Artículo 2.21)”.

El alcance de estas responsabilidades permite comprender el amplio grado de discreción que poseía el Consejo Escolar, un elemento fundamental para el autogobierno de la escuela. También sugiere un espacio importante para que el Consejo Escolar, en la formulación reglamentos, adoptara políticas que tomaran en consideración la cultura de la comunidad en la que operaba la escuela. Un modelo exitoso de las escuelas de la comunidad es la Escuela Juan Ponce de León en la comunidad Juan Domingo de Guaynabo. En ese caso, el Consejo Escolar aprobó adoptar la filosofía y metodología Montessori como una alternativa para reducir las tasas de deserción escolar, los incidentes de uso de drogas y violencia entre los estudiantes. Se les delegó el presupuesto y la autoridad para seleccionar a sus maestros y empleados (García Blanco, 2021, conversación personal).

La autonomía escolar ha sido reconocida como un paso importante en el logro de un mejor desempeño. En el 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico documentaba la tendencia global hacia la autonomía de las escuelas (Organization for Economic Cooperation and Development, 2011). Un análisis del nivel de autonomía de las escuelas y los resultados de las pruebas PISA sugiere que ambas variables están relacionadas,

At the country level, the greater the number of schools that have the responsibility to define and elaborate their curricula and assessments, the better the performance of the entire school system, even after accounting for national income. School systems that grant schools greater discretion in deciding student-assessment policies, the courses offered, the content of those courses, and the textbooks used are also those systems that show higher reading scores overall (Organization for Economic Cooperation and Development, 2011, p. 2)

Así mismo, en el mencionado estudio, se encontró que los resultados eran aún mejores en países que contaban con la mayoría de sus escuelas con autonomía administrativa y que, además, utilizaban sistemas de rendición de cuentas. Este es un caso de descentralización de autoridad y poder para tomar decisiones acompañadas de sistemas de rendición de cuentas. La autonomía administrativa para propósitos del estudio se refería a la discreción para asignar los recursos humanos y fiscales.

The bottom line: Autonomy and accountability go together: greater autonomy in decisions relating to curricula, assessments and resource allocation tend to be associated with better student performance, particularly when schools operate within a culture of accountability (Organization for Economic Cooperation and Development, 2011, p. 4)

Lamentablemente, en Puerto Rico no todas las escuelas alcanzaron un nivel óptimo de autonomía pues la reforma educativa probó ser una difícil de implementar en su momento por múltiples razones. En términos de la cultura organizacional representó un rompimiento con el paradigma establecido, algo cuya complejidad pudo ser subestimada en su planificación y haber generado resistencia, incluso de los propios maestros y personal al que se le entregaba el poder decisional por vía del Consejo. Otro elemento que pareció afectar la implantación fue el político partidista pues las decisiones sobre las cuáles habitualmente los alcaldes y legisladores podían influir quedaron en manos del Consejo Escolar. Al ser un cuerpo directivo, se requería un esfuerzo mayor de los alcaldes para lograr influenciar políticamente los nombramientos del personal de la escuela. Esto pareció generar amplio malestar en ciertos sectores acostumbrados a controlar los procesos (Torres, 2000, p. 328). Un tercer aspecto que pudo hacer difícil esa implantación fue el poder decisional que se le delegó al Instituto de Reforma Educativa, un organismo que no pareció tener la capacidad para acompañar a las escuelas en su paso de la modalidad tradicional a la de la comunidad, lo que en algunos casos provocó el manejo incorrecto de fondos, algo que recibió amplia publicidad y señalamientos de la Oficina del Contralor, y creó dudas sobre la viabilidad del proyecto (Oficina del Contralor de Puerto Rico, 2001). Eventualmente, con la nefasta llegada y salida del Dr. Víctor Fajardo al Departamento, en cierta medida, todo aquello que no funcionó adecuadamente fue atribuido a la cultura de corrupción que imperó bajo su mandato. Así el empuje de la reforma y los aires de cambio hacia la autonomía escolar quedó preso de las discusiones y perspectivas de las elecciones de 2000. Con el correr del tiempo, algo del poder decisional se mantuvo en las escuelas y sus Consejos Escolares aunque variaba significativamente entre escuelas. Finalmente, en el 2018 las decisiones académicas, fiscales y administrativas más importantes regresaron al nivel central y al regional.

2) Escuelas de la Comunidad sin autonomía

La Ley 85-2018, Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico, se presentó como una reforma dirigida a la descentralización del Departamento de Educación (La Fortaleza, 2021).

lograr mayores eficiencias, reducción de costos, eliminar la redundancia, tener una respuesta más rápida y uniforme ante las necesidades de las comunidades escolares y, en general, mejorar la educación. Esta Oficina Regional tendrá un rol más activo en la toma de decisiones y ostentará mayor responsabilidad en la administración educativa y académica de las escuelas públicas elementales y secundarias de cada región (Ley 85-2018, p. 14).

Un aspecto innovador de la nueva ley fue disponer sobre la transparencia en cuanto al desempeño del componente educativo.

También se promueve un sistema de total transparencia relacionada a la información sobre el desempeño de todo el componente educativo. A esos fines, se dispone para el establecimiento de un sistema de divulgación de información de forma electrónica clara, transparente, accesible, interconectada entre las siete (7) regiones y longitudinal que permitirá una identificación informada y clara de cuáles son los asuntos que deben atenderse con prioridad. (Ley 85-2018, p. 14)

En ese sentido, fue una ley bien recibida por sectores que consideraban que el alto grado de centralización era una de las causas del pobre desempeño de la agencia. Sin embargo, al comparar la ley anterior y la nueva, la dirección de los cambios en el poder decisonal no fue de arriba hacia abajo, como se esperaría en un proceso de descentralización. El poder decisonal pasó de los Consejos Escolares de cada escuela hacia la región y hacia el nivel central. Es decir que, la autonomía administrativa, fiscal y académica que tenían las Escuelas de la Comunidad dejó de estar en la escuela para pasar a la región. En ese sentido, lo que dispuso la ley fue más bien la recentralización del poder decisonal.

El concepto innovador que introdujo la ley anterior fue la autonomía de las escuelas. Esta se refería a la “facultad que se le otorga a las escuelas de la comunidad para tomar decisiones sobre sus asuntos académicos, fiscales y administrativos dentro de los márgenes establecidos en esta Ley” (Ley 149-1999, p. 45). Esa es la misma definición que aparece en la nueva ley (Ley 85-2018, p. 23) . Si bien la definición permaneció inalterada, los márgenes de esa autonomía cambiaron significativamente. Una búsqueda simple de la palabra autonomía a través de la nueva ley permite apreciar el cambio de visión entre una y otra. En la nueva ley se menciona en 18 ocasiones, pero ninguna de ellas guarda relación con la autonomía administrativa, fiscal o docente que le había sido delegada a las escuelas en la ley anterior. En una de esas instancias se aprecia el juego de palabras y el contrasentido de la nueva autonomía

... las Oficinas Regionales Educativas concederán una mayor autonomía a las escuelas para que éstas, dentro del marco de esta Ley, la política pública del Departamento y los reglamentos promulgados por el Secretario, puedan implementar aquellas medidas que resulten pertinentes y adecuadas para atender su matrícula y las características particulares de su región demográfica” (Ley 85-2018, 2018, p. 12).

La Real Academia Española define la autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (Real

Academia Española, versión 23.4). Es decir, se tiene autonomía cuando se tiene el poder de reglamentar la forma de autogobernarse. Como se observa en la disposición anterior, la nueva ley le regresa al Secretario el poder de promulgar los reglamentos y políticas que aplican a la escuela. En la ley anterior eran las escuelas quienes tenían delegada esa facultad, --“(b) Adoptarán reglamentos para su gobierno” con sujeción a la política pública del Departamento (Ley 149-1999, Artículo 2.04, pág. 11).

¿Qué impactos específicos tiene la nueva distribución del poder decisional? En **términos fiscales** ya no es en la escuela donde se prepara su presupuesto sino en el nivel regional. La nueva ley dispone que para determinar el presupuesto de las escuelas se desarrollará un modelo de costo promedio por estudiante. Si bien, se dispone que en el cálculo se tomarán en consideración factores como la educación especial; la capacitación vocacional; y el nivel de pobreza, entre otros, no se indica cómo el Superintendente deberá incorporarlos para justificar un mayor presupuesto a unas escuelas sobre otras. Utilizar un criterio que presume una necesidad igual por estudiante puede ser problemático. Sobre esta forma de articular decisiones ya nos alertaba la Dra. Ana Helvia Quintero quien señalaba el problema recurrente del Departamento al insistir en la búsqueda de la estandarización en procesos que no son ni pueden ser uniformes

La educación es un sistema dinámico, diverso e incierto, que interactúa con las acciones humanas y que requiere una adaptación continua... El pensamiento lineal no funciona en estos ambientes. Por eso vemos que administración tras administración... ..las prácticas no cambian. (Quintero, 2019, p. 831)

En **términos administrativos**, bajo el ordenamiento anterior durante los primeros años de la creación de las escuelas de la comunidad, algunas de ellas llevaban a cabo sus procesos de reclutamiento, lo que les permitía una mayor agilidad para cubrir sus vacantes. Si bien con el correr de los años y con los cambios de administración se les fue quitando esa responsabilidad, la ley lo contemplaba y varias escuelas, particularmente las Montessori, lograron continuar seleccionando su personal. En la nueva ley ya las escuelas no tienen esa discreción pues es el Superintendente Regional quien realiza las actividades de reclutamiento. De esta forma, la escuela debe solicitar a la región el personal necesario, que será seleccionado por éste. Recordemos que bajo la ley anterior esta actividad la llevaban a cabo los consejos escolares, que, por tratarse de un cuerpo colegiado, su mayor valor fue que reducía las influencias políticas. Al centralizar y devolver el poder de hacer los nombramientos de toda la región a la figura del Superintendente Regional, se regresa al modelo previo a 1993 el cual propiciaba la intervención política en los procesos de reclutamiento, incluso el del propio superintendente regional. Así mismo la adquisición de materiales y otras decisiones administrativas que inciden en el funcionamiento de una escuela se han dejado sentir. Bajo el régimen de la autonomía escolar, los directores recibían una tarjeta de crédito con un tope que les permitía comprar materiales necesarios de forma inmediata. Esa tarjeta fue eliminada y los procesos de compra pasaron a las regiones. Para algunos directores de escuela ese cambio no ha sido favorable y se evidencia en sus respuestas a una entrevista realizada como parte de un estudio del Observatorio de Educación Pública:

Yo les devolvería la autonomía a las escuelas porque para una cosa el director es importante, pero para otras no. Si yo pido un pote de pega UHU no me pueden traer una Great Value porque al momento de la verdad la pega no va a pegar igual y al estudiante se le va a despegar el proyecto. Ese ejemplo que te estoy dando es lo que está pasando ahora mismo. Nosotros debemos tener en cuenta de que la educación (se) modificó, pero tienen que devolver la autonomía. Tienen que

darles más flexibilidad a las escuelas. No la hay. (Director de Escuela, 2021)

[debe haber] mayor participación de los directores en el DE. El DE debe escuchar a los directores ya que son los que mejor conocen lo que está pasando en las escuelas. Deben ser considerados en la toma de decisiones. La toma de decisiones no puede ser solo desde el nivel central tienen que venir a las escuelas a entender lo que está pasando... (Director de Escuela, 2021)

En cuanto a las disposiciones de la nueva ley sobre **la autonomía docente**, éstas no presentan cambios con respecto a la ley anterior, excepto en cuanto a la eliminación de la injerencia del Consejo Escolar en esos temas. El Artículo 6.04 de la nueva ley establece de manera inequívoca que esa autonomía es únicamente del maestro (Ley 85-2018, p. 40). Sin embargo, esto tiene el efecto de impedir que un Consejo actual decida, como lo hizo hace 25 años atrás el Consejo Escolar de la Escuela Juan Ponce de León, que la metodología Montessori puede ser más adecuada a la población que sirve la escuela.

Si la autonomía fue el elemento alrededor del cual se tejió la ley anterior, en la nueva ley el elemento central son las escuelas alianza y la libre selección de escuelas. Las escuelas alianza son escuelas públicas de nivel elemental o secundario, operadas y administradas por una Entidad Educativa Certificada y autorizada por el Secretario. Estas pueden ser escuelas nuevas o existentes que continúan recibiendo el presupuesto asignado por el Departamento (Artículo 13.01). Por ello, son gratuitas, no sectarias y libres de discriminación. Cuando se creó la ley se pensó que las nuevas disposiciones estimularían a organizaciones privadas y sin fines de lucro a solicitar administrar escuelas alianza. Sin embargo, varias disposiciones relacionadas a la obligatoriedad de cumplir con todas las leyes y reglamentos gubernamentales y sobre la retención del personal, las han hecho poco atractivas para el sector privado. El 30 de octubre de 2019, se publicó el Requerimiento de Propuestas para operar Escuelas Públicas Alianza. En mayo de 2021 el Departamento de Educación reporta en su página únicamente dos escuelas alianza: Vimenti School y la Escuela con Causa Rosalina C. Martínez. Ambas escuelas ubican en comunidades de alto nivel de pobreza. Sin embargo, en los datos provistos por la agencia para la presente investigación, aparecen dos escuelas alianza adicionales: Christian Military Academy Alliance y la Academia de Ciencias y Tecnología Alianza. En cuanto al programa de libre selección, la ley autoriza a otorgar certificados de \$2,275 al 3% de los estudiantes del sistema público para escoger una escuela pública o privada. De acuerdo con la página del Departamento, en el 2019, 407 estudiantes participantes del programa fueron admitidos en escuelas privadas. En el 2020 se anunció que otros 2,500 estudiantes podrían participar del programa (Departamento de Educación, 2020). No obstante lo anterior, Rey Hernández (2020) advierte sobre varios problemas que pueden surgir de estas iniciativas a partir de experiencias de otras jurisdicciones. Menciona, por ejemplo, los problemas en el tránsito del dinero público hacia entidades religiosas, en la medida que estas pueden discriminar en sus procesos de admisión y en el empleo en función de la religión de los candidatos. Así mismo, alude a cómo algunos estados de Estados Unidos han drenado los recursos de las escuelas públicas al pagar los “vouchers” a las instituciones privadas.

Podríamos resumir que el balance de la nueva ley es la centralización de los asuntos administrativos, y fiscales en la figura del Superintendente Regional; la eliminación de la autonomía escolar; y la creación de un marco legal para la transferencia de escuelas públicas a operadores no gubernamentales y de estudiantes de escuelas públicas a instituciones privadas.

Los datos analizados evidencian que el Departamento de Educación posee una estructura altamente centralizada. Los esfuerzos por descentralizar el Departamento hasta el momento han resultado infructuosos. Cuando en

los 90's se crearon las Escuelas de la Comunidad, fue una ambiciosa iniciativa para dar autonomía a las más de 1,400 escuelas que existían en aquel momento, transfiriendo el poder decisional del nivel central y regional hacia las escuelas. Sin embargo, no todas las escuelas lograron operar como escuelas de la comunidad. Tampoco alcanzaron toda la autonomía que presagiaba la ley. Aun así, se les delegaron asuntos importantes para mantener una operación ininterrumpida, como la selección de los empleados de la escuela y la contratación de servicios de mantenimiento o reparaciones menores. También pudieron comprar artículos que no excedieran de determinado monto con una tarjeta de crédito y algunas incluso lograron administrar un presupuesto importante, tal como lo expresa un director escolar

yo manejaba un presupuesto de más de medio millón de dólares y podía hacer [lo necesario] con ese medio millón de dólares y yo era el que rendía cuentas de ese dinero gastado... Hoy en día no es así, hoy en día lamentablemente una de las limitaciones que tenemos nosotros como directores es que apenas el presupuesto de mi escuela es de seis mil dólares... (Investigación pendiente de publicación)

La reforma educativa de 2018 revirtió algunos de estos adelantos, centralizando el poder decisional sobre asuntos administrativos y fiscales en los niveles regional y central. Recordemos que la literatura advierte que en la medida en que las decisiones estén distribuidas a través de los niveles de jerarquía se considera que existe un nivel de delegación apropiado. En cambio, cuando eso no ocurre, es un nivel de delegación ineficiente. A modo de ejemplo, cuando el poder decisional se concentra en uno o dos niveles y se trata, como en este caso de una organización de por lo menos seis niveles, aumenta la ineficiencia pues existen cuatro niveles de supervisión sin autoridad para tomar decisiones importantes. Esos niveles de supervisión que no poseen poder significativo a menudo se convierten en un escollo a la eficiencia y la efectividad. Es común que esos niveles "protocolarios" asuman como tarea el cotejo de documentos, una tarea que no corresponde a un nivel de supervisión. Otro problema frecuente en cuanto a la centralización ocurre cuando del nivel superior se le delega una parte significativa de la responsabilidad por las decisiones a un nivel jerárquico inferior que no posee la capacidad o los recursos para manejar el volumen de trabajo. En esos casos, se crean los famosos "cuellos de botella" donde la mayor parte de los asuntos que requieren una decisión se estancan por varias semanas o meses. Esto hace muy ineficiente a la organización y la expone a riesgos donde pueden quedar sin atender asuntos importantes porque apenas se alcanza a trabajar con algunos de los más urgentes.

En ese sentido, el nivel óptimo de centralización o descentralización requiere un cuidadoso análisis de las capacidades de cada nivel de supervisión. Sin embargo, en organizaciones de gran tamaño, como es el caso del Departamento de Educación, la única forma de retener el control general sobre el funcionamiento de la organización es precisamente mediante la descentralización de las decisiones (Mansfield, 1973). Así mismo, la delegación de autoridad y responsabilidad conlleva riesgos y, por lo tanto, también debe ir acompañada de sistemas efectivos de rendición de cuentas que les permitan a los niveles superiores conocer, no solo los resultados que se obtienen en los niveles inferiores, sino también la forma en que los alcanzan. A fin de cuentas, la alta gerencia desea lograr los resultados, pero necesita que se alcancen por medios legítimos y éticos.

Otra consideración importante, que favorece la teoría de la descentralización, es que las decisiones que afectan la prestación de servicios deben estar en el nivel donde se ofrecen los mismos. A mayor distancia entre la prestación del servicio y el nivel donde se deciden asuntos sobre esos servicios, es de esperar una mayor ineficiencia y frustración en los niveles inferiores. Esto se aprecia en la respuesta del Director de Escuela que

no recibe el pago que solicitó. Si el nivel que presta el servicio posee el nivel de conocimientos necesario para tomar decisiones, es en el mejor interés de los que reciben el servicio, que pueda tomarlas y resolver los problemas de forma expedita.

III. Implicaciones y recomendaciones

El nivel de complejidad del Departamento de Educación es uno alto. Sobre el particular, la literatura sugiere que las estructuras complejas pueden beneficiarse de la descentralización si establecen buenos sistemas de rendición de cuentas. El nivel de formalización o de reglamentación del Departamento es igualmente alto. Esto podría ser justificado de cierta manera si el Departamento fuese una organización descentralizada pues con los reglamentos se busca ejercer control sobre la actividad delegada. Sin embargo, observamos que el Departamento opera con una estructura altamente centralizada (Figura 7), lo que no es compatible con un alto nivel de controles reglamentarios (formalización). Las necesidades de la población a la que sirven es una muy diversa, que es determinada por factores socioeconómicos y geográficos que crean escenarios únicos a los que la escuela debe ser capaz de responder para asegurar que cada estudiante, además de recibir una educación de calidad, reciba los servicios y apoyos que le permitan superar desigualdades que resultan de la pobreza, las discapacidades y la falta de infraestructura tecnológica adecuada, como es el caso en algunas zonas rurales.

Figura 7

Características de la estructura organizacional del Departamento de Educación de Puerto Rico



La nueva ley centraliza aún más, la mayoría de las decisiones administrativas. En la medida en que se centraliza el poder para tomar decisiones y actuar, más difícil le resultará a la escuela atender de forma ágil las necesidades de sus estudiantes. Esto se pudo apreciar luego del paso del huracán María, cuando muchas escuelas estaban listas para abrir, pero no podían hacerlo debido a que el nivel central entendía que debía ser una directriz general y no solo para algunas escuelas (Enchautegui-Román, Segarra-Alméstica, Cordero-Nieves, Martínez-Mejías, & Rivera-Rodríguez, 2018). Ese énfasis marcado en la estandarización, en dar uniformidad mediante reglamentos y cartas circulares es otro elemento que puede restarle capacidad a las escuelas para responder a situaciones particulares de sus comunidades. Si bien una organización tan compleja como el Departamento requiere un marco reglamentario claro y abarcador, al intentar reglamentar cada actividad con el nivel de especificidad que lo hace, termina restándole eficiencia y efectividad. Así mismo, el exceso de reglamentación reduce lo que persigue, la capacidad para controlar. Esto debido a que es poco probable que el personal conozca el contenido de la gran cantidad de reglamentos y cartas circulares vigentes.

El Departamento de Educación tiene ante sí al menos dos posibilidades para modificar su estructura y hacerla más eficiente y efectiva. Si asumimos que el nivel de complejidad es estático y no puede ser modificado, entonces una reducción en la cantidad de reglamentos y la descentralización hacia las escuelas podría ayudar a mejorar su desempeño. Sin embargo, la experiencia de las Escuelas de la Comunidad debe servir de lección para

identificar aquellos aspectos procesales que no funcionaron la primera vez y mejorarlos. Por ejemplo, el paso de una escuela tradicional a una autónoma debe ir acompañado de asesoramiento y rendición de cuentas muy cercano durante los primeros años. El Instituto de Reforma Educativa no logró esto por lo que sería necesario diseñar mecanismos de gobernanza transicionales distintos.

Otra alternativa sería reducir el nivel de complejidad, en cuyo caso sería necesario alterar algunos o todos los elementos que abonan a ella. La cantidad de escuelas, de docentes o estudiantes son factores que pueden ser modificados. Así mismo, la cantidad de programas. Es posible que la Ley 85-2018 sea un vehículo para lograrlo, en la medida en que facilita la transferencia de escuelas al sector no gubernamental y también el movimiento de estudiantes hacia colegios privados. Sin embargo, el desmantelamiento del sistema de educación pública no puede ser la solución. Las experiencias de privatización en Puerto Rico no han resuelto los problemas más apremiantes de la sociedad sin incurrir en altos costos de operación que terminan derrotando los objetivos de mejores servicios. Sobre todo, cuando la experiencia dicta que los estudiantes con mayores necesidades permanecerán en el sistema público porque no cumplirán los requisitos de ingreso a las instituciones aliadas o a las que reciban los “vouchers”. Al incorporar esas alternativas para transferir escuelas y estudiantes con su presupuesto, de hecho, se debilita el sistema de educación pública aún más puesto que las escuelas que permanecen en el sistema público no operan bajo las mismas condiciones.

Figura 8

Estructura óptima para organizaciones de alta complejidad



A base de lo anterior, nos parece que la descentralización hacia las escuelas puede ser la mejor opción para aumentar la capacidad de lograr mejores resultados en su desempeño. Las escuelas ya tuvieron alguna experiencia y deben ser consultadas para identificar qué, desde sus perspectivas, funcionó y que no funcionó. En la medida en que la descentralización esté acompañada de mecanismos ágiles y efectivos de rendición de cuentas y de medición de resultados, así como de capacitación y de recursos adecuados, las escuelas pueden reclamar un espacio en las comunidades a las que sirven que además de cumplir su misión de educar a los niños y jóvenes, contribuya también al desarrollo de las destrezas de los padres y encargados de los estudiantes, así como de otros miembros de la comunidad. Además, el valor añadido del restablecimiento de los Consejos Escolares como ente central de la gobernanza escolar es que hace más difícil la influencia político-partidista en los procesos administrativos, lo que podría contribuir a despolitizarlos.

Conclusión

La estructura organizacional del Departamento de Educación, en términos de su nivel de complejidad, formalización y centralización, sin duda, incide en el pobre desempeño de la agencia. El Departamento enmarca perfectamente en lo que Mintzberg (2002) denomina una burocracia profesional. Estas son organizaciones de gran tamaño, con un alto grado de especialización y diversidad de servicios. Sin embargo, éstas por lo general, son descentralizadas y descansan en sus operaciones profesionales, en sus reglas y procedimientos y en sus sistemas de monitoria y

evaluación para asegurar la calidad. En cambio, en el caso del Departamento el énfasis en la centralización del poder reduce su capacidad de responder a las necesidades diversas de la población a la que sirve. Posiblemente es esto lo que reduce a su vez, la efectividad en los procesos de aprendizaje y finalmente en el desempeño de los estudiantes. Podemos presumir que estas son precisamente las barreras que impiden a la Secretaría Asociada de Educación Especial alcanzar los objetivos acordados en el caso judicial de Rosa Lydia Vélez. Al administrar presupuestos insuficientes y tener necesidad de solicitar ingresos adicionales el programa se adentra en un extenso proceso de aprobaciones o denegaciones y apelaciones que le reducen agilidad y efectividad.

Si bien la nueva ley le facilita al Departamento reducir la cantidad de escuelas y el tamaño de la población a la que sirve, ello no resuelve el problema de calidad de la enseñanza y de los servicios pues parecería que la distancia gerencial y cultural entre los niveles central y regional y las comunidades escolares es un escollo a la atención de necesidades económicas, de salud y de bienestar que inciden en el proceso de aprendizaje de los estudiantes. La inclinación natural de las burocracias hacia la uniformidad, cuando está acompañada de un alto grado de centralización del poder decisional, crea serios disloques en el funcionamiento que convierten a la organización en una especie de máquina automática y alterar esa operación requiere un enorme esfuerzo gerencial. En el caso del Departamento, esa dificultad se aprecia de forma marcada cuando ocurren eventos naturales y se adoptan políticas uniformes desde el nivel central. Pero el problema también impacta el funcionamiento diario pues por la naturaleza de la población a la que atienden, cada vez que surge un evento por primera vez, al estudiante le tomará más tiempo recibir la atención óptima que demanda su situación. Esto, debido a que la jerarquía de autoridad deberá autorizar cualquier acción excepcional que sea necesaria para apoyar al estudiante.

Es por todo lo anterior que consideramos que el movimiento hacia la autonomía de las escuelas puede darle al Departamento una oportunidad de mejorar su desempeño, que al presente luce como una organización desgastada e inefectiva y que a todas luces no logra alcanzar un nivel aceptable desde hace muchos años. Esa autonomía escolar, a diferencia de la implantada en 1999, debe estar acompañada de sistemas de rendición de cuentas y de monitoria que permitan al Departamento, a través de sus oficinas regionales, asegurar que las escuelas funcionan correctamente y alcanzan mejores resultados. Así mismo, los padres y miembros de las comunidades deben tener la oportunidad de participar activamente en la gobernanza de esas escuelas. Específicamente, proponemos que se seleccionen dos regiones en las cuáles se pueda implementar un modelo de autonomía escolar. Para el acompañamiento, sugerimos la creación de una oficina al nivel del Secretario, a cargo de guiar un proceso ordenado de descentralización escolar. Esto significa que en esas dos regiones no habría Superintendentes Regionales y los recursos se distribuirían directamente a las escuelas, junto con la responsabilidad de rendir cuentas por su uso.

Otro asunto que va de la mano con la descentralización es la necesidad urgente de desreglamentar el Departamento de Educación. La imposibilidad de conocer el contenido de la gran cantidad de reglamentos y cartas circulares los convierte en documentos de muy poca utilidad. Una cantidad adecuada de reglamentos facilitaría su cumplimiento y los haría más valiosos para guiar la conducta de la comunidad escolar.

Finalmente, un asunto que queda fuera del alcance del presente informe es el presupuestario. Sin embargo, conocemos el problema fiscal que aqueja a las agencias gubernamentales, lo que en el caso del Departamento ha causado que asuntos tan apremiantes como mantener el distanciamiento físico recomendado por meses a la ciudadanía, dentro de sus salones de clase sea inviable. El Secretario de Educación recientemente expresó que la agencia utiliza fondos federales no recurrentes para atender las operaciones regulares (Rivera Clemente, 2021). Siendo el Departamento una agencia que recibe anualmente sobre \$500 millones en fondos federales

para el programa de las Escuelas de la Comunidad, es un buen momento para que el Gobierno de Puerto Rico solicite que aquellos fondos cuyo propósito no responde a las necesidades más apremiantes del país, puedan ser redirigidos a aquellas que sí lo son. Esto puede requerir algún mecanismo de rendición de cuentas adicional que le permita al ente federal corroborar que los fondos se utilizan conforme a las excepciones o cambios solicitados. Por décadas el Departamento ha tomado acciones que añaden muy poco valor a la educación pública del país en aras de cumplir con los requisitos de los programas federales. Cada vez más, el Departamento de Educación ha ido perdiendo capacidad para formular e implantar política pública por la falta de recursos locales. Al contar con un Secretario de Educación de raíces puertorriqueñas puede haber una oportunidad única para explicar esa necesidad del Departamento local de formular política pública mediante la asignación de fondos para proyectos que respondan a las necesidades más apremiantes de las escuelas de la Isla.

Referencias

- Adler, P. (1995). Interdepartmental interdependence and coordination: The case of the design/manufacturing interface. *Organization Science*, 147-167.
- Alonso, R. (2008). When does coordination require centralization? *The American Economic Review*, 145-179.
- Alvarez Suárez, M. (2014). *Factores que inciden en el bajo rendimiento en matemáticas en las Pruebas Puertorriqueñas de aprovechamiento académico desde la perspectiva de los maestros de esta área de enseñanza*. Gurabo, PR: Disertación doctoral, Escuela de Educación, Universidad del Turabo.
- Caro González, L. (2021, abril 7). Se mantienen las fallas en los servicios a los niños de Educación Especial. *El Nuevo Día Edición Digital*.
- Child, J. (1972). Organizational structure and strategies of control: A replication of the Aston Study. *Administrative Science Quarterly*, 163-177.
- Cichoki, P., & Irwin, C. (2014). *Organization Design*. London: Kogan Page.
- Cordero-Nieves, Y. (2016). Discrimen político: Conceptos, teorías y problemas. In Y. Cordero-Nieves, A. Caballero-Fuentes, W. Vázquez-Irizarry, & E. Segarra-Alméstica, *El Discrimen Político en el Empleo Público* (pp. 15-73). San Juan: CEMGAP-UPR.
- Corkindale, G. (2011, 02 11). *The importance of organizational design and structure*. Retrieved from Harvard Business Review: <https://hbr.org/2011/02/the-importance-of-organization>
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago.
- Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2015). *Theories of Public Organization*. Stamford, CT: Cengage Learning.
- Departamento de Educación. (2018). *Informe de Matrícula Activa por Grado*. San Juan.
- Departamento de Educación. (2020, 04 20). *Noticias*. Retrieved 07 14, 2021, from <https://de.pr.gov/noticias/departamento-de-educacion-anuncia-segundo-ano-del-programa-de-libre-seleccion-de-escuelas/>
- Díaz Flores, R. (2014). *Los servicios educativos suplementarios y su contribución a mejorar el aprovechamiento académico: Perspectiva de la comunidad educativa*. Gurabo, PR: Disertación doctoral, Escuela de Educación, Universidad del Turabo.
- Director de Escuela. (2021, 05). Entrevistas a Directores. *Estudio sobre los impactos de varios eventos naturales en escuelas públicas de Puerto rico*. (E. Segarra-Alméstica, & I. Luciano, Interviewers)
- Enchautegui-Román, M., Segarra-Alméstica, E., Cordero-Nieves, Y., Martínez-Mejías, S., & Rivera-Rodríguez, H. (2018). *Los Efectos del Huracán María en la Niñez en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Desarrollo de la Juventud.
- Fama, E. F., Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *The Journal of Law & Economics*. 26(2). 301-325.
- Federal Department of Education. (2018-2019). *Puerto Rico: 2018 Part B Results-Driven Accountability Matrix*. Washington, DC.

- Hage, J., & Aiken, M. (1967). Relationship of centralization to other structural properties. *Administrative Science Quarterly*, 72-92.
- Hernández, J. R., & Rodríguez, J. (2020, 09 04). Molesta directora escolar por visita sin avisar del DE en Vieques. *PresenciaPR*.
- La Fortaleza. (2021, 07 13). *Oficina del Gobernador: Sala de Prensa*. Retrieved from fortaleza.pr.gov: <https://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevaes-presenta-una-reforma-educativa-centrada-en-el-estudiante>
- Lakemond, N., Safdten, K., Johansson, G., & Magnusson, T. (2012). From product development to production: On the complexity of geographical and organizational dispersion. *Journal of Applied Economics and Business Research*, 125-137.
- Ley 149-1999. (1999, 07 15). Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico.
- Ley 18-1993. (1993, 06 16). Ley para el Desarrollo de las Escuelas de la Comunidad. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Ley 85-2018. (2018, 03 29). Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico.
- Mansfield, R. (1973). Bureaucracy and centralization: An examination of organizational structure. *Administrative Science Quarterly*, 18(4), 477-488.
- Merton, T. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Mintzberg, H. (2002). *Las cinco partes fundamentales de la organización. La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía.
- Oficina del Contralor de Puerto Rico. (2001). *Informe Especial DA-02-04: Escuelas de la Comunidad*. San Juan: OCPR. Retrieved from <https://iapconsulta.ocpr.gov.pr/OpenDoc.aspx?id=02515f12-bed5-436a-9b31-30a71edf72d5&nombre=DA-02-04>
- Oficina del Contralor de Puerto Rico. (2020). *Registro de Puestos*. San Juan PR.
- OGP. (2011). *Normas sobre la Administración Presupuestaria y Aspectos Organizacionales de las Agencias de la Rama Ejecutiva: Guía 6*. San Juan: Oficina de Gerencia y Presupuesto.
- OGP. (2020). *Departamento de Educación: Diagrama de Organización*. San Juan: Oficina de Gerencia y Presupuesto.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2011, 10 9). School autonomy and accountability: Are they related to student performance? *PISA In Focus*, p. 4.
- Ozbas, O. (2005). Integration, organizational processes, an allocation of resources. *Journal of Financial Economics*, 201-242.
- Parker, S. (2003). Longitudinal effects of lean production on employee outcomes and the mediating role of work characteristics. *Journal of Applied Psychology*, 620-634.

- Pugh, D., Hickson, D., Hinings, C., & Turner, C. (1968). Dimensions of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 65-105.
- Quintero, A. H. (2019). La reorganización del Departamento de Educación tras la aprobación de la ley de reforma educativa de. *Revista Jurídica UPR*, 88, 826-835.
- Real Academia Española. (versión 23.4). *Diccionario de la Lengua Española*, 23.4 en línea. Retrieved 07 14, 2021, from <https://dle.rae.es/contenido/cita>
- Rey Hernández, C. (2020). La reforma educativa: el paradigma de las escuelas alianzas (chárter) ante la pobreza y la violencia en Puerto Rico. *Revista de Administración Pública*.
- Rivera Clemente, Y. (2021, 09 08). El Departamento de Educación se queda corto de fondos. *El Vocero*. Retrieved from https://www.elvocero.com/gobierno/agencias/el-departamento-de-educacion-se-queda-corto-de-fondos/article_a3b5d3de-1055-11ec-a3a8-7b2fe5820e73.html
- Rosa Lydia Vélez vs Awilda Aponte Roque y otros, K PE80-1738 (Tribunal Superior 2002).
- Rosado Ortiz, G. (2007). *¿Deserción o exclusión escolar? Políticas, ambientes y prácticas educativas*. Río Piedras, PR: Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Trabajo Social, UPR-RP.
- Rosselló, R. (2019). "Problema crónico" los servicios de Educación Especial. *El Sol de Puerto Rico*. (A. Rodríguez, Interviewer)
- Tolbert, P. S., & Hall, R. H. (2009). *Organizations: Structures, processes, and outcomes*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Tolbert, P., & Hall, R. (2009). *Organizations: Structures Processes, and Outcomes*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson.
- Torres, J. A. (2000). *Memoria Pública*. San Juan: Editorial de la Universidad.

Anejo 1. Diagrama de organización del Departamento de Educación

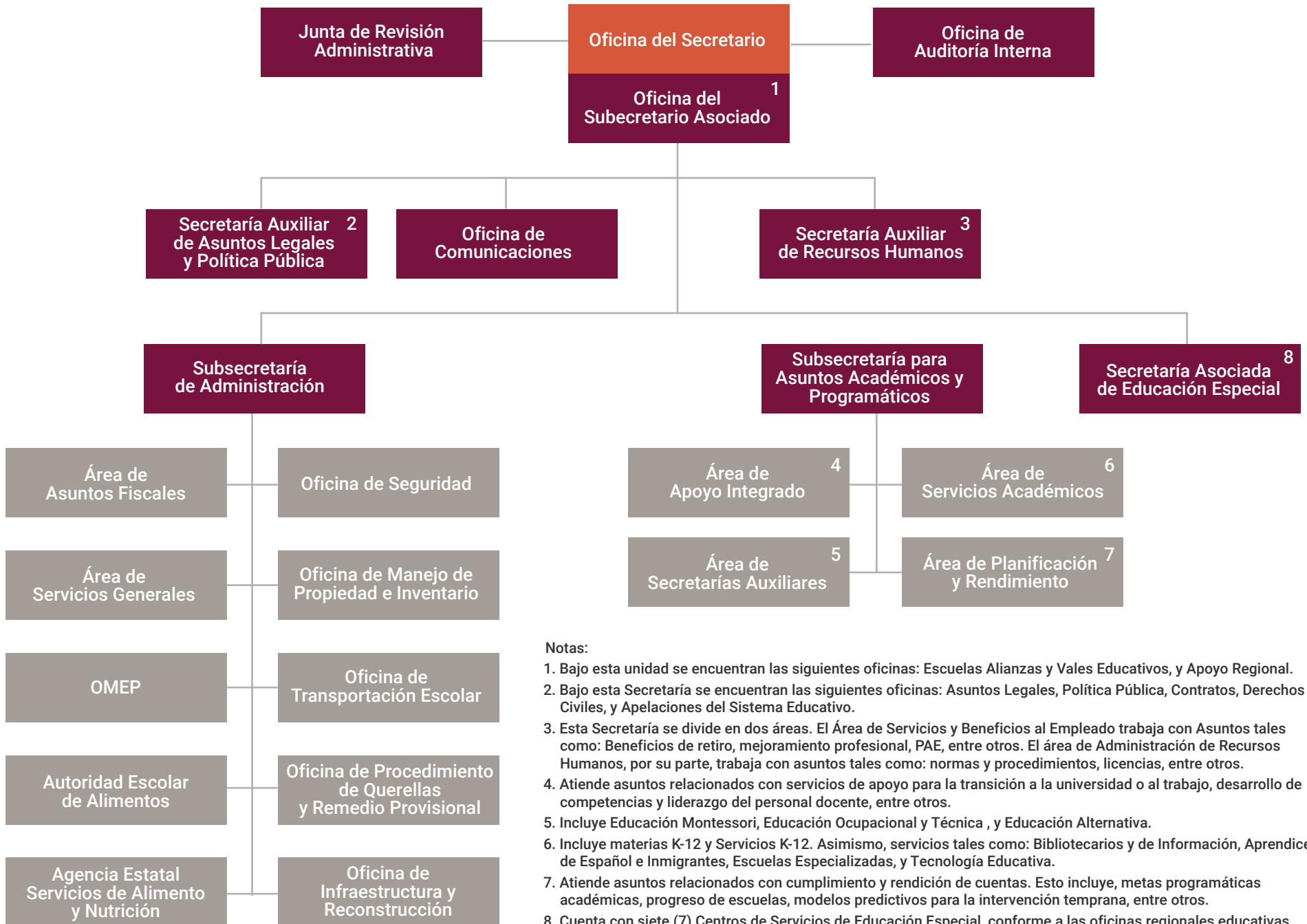


Diagrama Oficinas Regionales Educativas¹



Notas:

1. El DE cuenta con siete (7) Oficinas Regionales Educativas (ORE). Las mismas se encuentran ubicadas en Arecibo, Bayamón, Caguas, Humacao, Mayagüez, Ponce y San Juan.
2. Unidad a cargo de manejar los asuntos relacionados con los servicios, beneficios y administración de los recursos humanos.
3. Responsable de llevar a cabo funciones fiscalizadoras y de cumplimiento en asuntos fiscales, administrativos, académicos y de desempeño.
4. Unidad a cargo de proveer la asistencia legal y el asesoramiento a la ORE.
5. Responsable de proveer apoyo en los aspectos administrativos y gerenciales necesarios, a los fines de garantizar la operación adecuada de la ORE.
6. Unida a cargo de atender los asuntos de naturaleza académica, ocupacional, técnica y de servicios al estudiante.
7. Responsable de los servicios que se ofrecen a la población de educación especial. Incluye los siete (7) Centros de Servicios de Educación Especial.

Anejo 2. Títulos ocupacionales de maestros del Departamento de Educación

M_ EDUC_ AGRICOLA (ADULTO)

M_ EDUC_ AGRICOLA GENERAL

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (ADM_Y PERS_DE PROD_AGR_)

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (HORTICULTURA ORNAMENTAL)

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (INDUSTRIAS PECUARIAS)

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (INDUSTRIAS PECUARIAS, OTRAS)

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (MEC_AGRICOLA, OTROS)

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (OPER_EQ_PESADO AGRICOLA)

M_ EDUC_ AGRICOLA OCUP (SALUD ANIMAL)

M_ EDUC_ COMERCIAL

M_ EDUC_ COMERCIAL (ADM_SIST_DE OFICINAS)

M_ EDUC_ COMERCIAL (CONTABILIDAD)

M_ EDUC_ COMERCIAL EDUC_ESPECIAL

M_ EDUC_ FAM_ CONS_

M_ EDUC_ FAM_ CONS_ EDUC_ESPECIAL

M_ EDUC_ FAM_ CONS_ OCUP

M_ EDUC_ FAM_ CONS_ OCUP (ARTES CULINARIAS)

M_ EDUC_ FAM_ CONS_ OCUP (PASTELERIA)

M_ EDUC_ FAM_ CONS_ OCUP (SERVICIOS CUIDO DE NIÑO)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (ARTES GRAFICAS)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (BARBERIA Y ESTILISMO)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (CARPINTERIA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (COLISION AUTOMOTRIZ)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (CORTE Y SOLDADURA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (CORTE, DISEÑO Y CONFECCIÓN ROPA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (COSMETOLOGIA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (DIBUJO ARQUITECTONICO)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (EBANISTERIA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (ELECTRICIDAD)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (ELECTROMECAICA DE AUTOMOVIL)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (MANT_ Y REPAR_ DE EDIFICIOS)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (MECANICA DE AUTOMOVIL)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (MECANICA HERRAMENTISTA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (MECANICA MAQUINARIA PESADA)

M_ EDUC_ INDUSTRIAL (MECANICA MOTORES MARINOS)

M_EDUC_INDUSTRIAL (MECANICA MOTORES PEQUENOS)

M_EDUC_INDUSTRIAL (PLOMERIA)

M_EDUC_INDUSTRIAL (REFRIG. Y AIRE ACOND)

M_EDUC_INDUSTRIAL (TAPICERIA Y TALABARTERIA)

M_EDUC_MERCADEO

M_EDUC_MERCADEO EDUC_ESPECIAL

M_OCUP_REL_SALUD

M_OCUP_REL_SALUD (ASIST_MEDICO)

M_OCUP_REL_SALUD (ASIST_SALUD)

M_OCUP_REL_SALUD (AUX_FARMACIA)

M_OCUP_REL_SALUD (EMERG -PARAMEDICO)

M_OCUP_REL_SALUD (ENF_PRACTICA)

M_OCUP_REL_SALUD (TEC_OPERACIONES)

M_PRINCIPIOS EDUC_EN TECNOLOGIA (ARTES IND_)

M_PRINCIPIOS EDUC_EN TECNOLOGIA (EDUC_ESPECIAL)

M_EDUC_VOC IND (ARTE COM/COMUNIC GRAFICA/DIS PUBL)

M_EDUC_VOC IND (FOTOGRAFIA COMERCIAL)

M_EDUC_VOC IND (IMPRESA COMERCIAL)

M_EDUC_VOC IND (MECANICA MAQUINAS DE COSER IND)

M_EDUC_VOC IND (PANADERIA Y REPOSTERIA COMERCIAL)

M_EDUC_VOC IND (TEC REP/MANT EQUIPOS ELECTRONICO)

M_EDUC_VOC IND (TECNICO ELECTRONICA INDUSTRIAL)

MA_EDUC_SALUD ESCOLAR (K-12)

MA_EDUCACION FISICA (K-12)

MA_BELLAS ARTES (ARTES VISUALES) K-12

MA_BELLAS ARTES (BALLET)

MA_BELLAS ARTES (DANZA:MOV_ Y EXPRESION CORPORAL)

MA_BELLAS ARTES (MUSICA GENERAL INSTRUMENTAL)

MA_BELLAS ARTES (MUSICA GENERAL VOCAL)

MA_BELLAS ARTES (MUSICA GENERAL)

MA_BELLAS ARTES (TEATRO)

MA_BIBLIOTECARIO

MA_EDUC_TEMPRANA (NIVEL PREESCOLAR- 0-4)

MA_EDUC_TEMPRANA (NIVEL ELEM- K-3)

MA_EDUC_NIVEL ELEMENTAL (4-6)

MA_EDUC_SEC (ESPAÑOL)

MA_EDUC_SEC (ESTUDIOS SOCIALES E HISTORIA)
 MA_EDUC_SEC (INGLES)
 MA_EDUC_SEC (MATEMATICAS)
 MA_EDUC_SEC (BIOLOGIA)
 MA_EDUC_SEC (CIENCIA AMBIENTALES)
 MA_EDUC_SEC (CIENCIA GENERAL)
 MA_EDUC_SEC (CIENCIA TERRESTRES)
 MA_EDUC_SEC (FISICA)
 MA_EDUC_SEC (QUIMICA)
 MA_EDUCACION BILINGUE (K-12)
 MA_EDUCACION BILINGUE-ELEM (INGLES)
 MA_IDIOMAS EXTRANJEROS K-12 (FRANCES)
 MA_INGLES NIVEL ELEMENTAL (K-6)
 MA_RECURSO DE PRODUCCION DE RADIO Y T_V_
 MA_RECURSO EN EL USO DE LA COMPUTADORA (K-12)
 MA_TRAB_SOCIAL ESCOLAR (PROG_ED_ESP
 MAESTRO EDUC ESPECIAL (K-12)
 MAESTRO EDUC_ESPECIAL PARA LA EDUC_TEMPRANA
 MAESTRO EDUC VOC IND (CARP_CONSTRUC)
 MAESTRO EDUC VOC IND (COSTURA INDUS)
 MAESTRO EDUC VOC IND (DIB_CONSTRUCCION)
 MAESTRO EDUC VOC IND (MEC_AVIACION)
 MAESTRO EDUC_ESPECIAL (AUTISMO)
 MAESTRO EDUC_ESPECIAL (IMP_VISUALES)
 MAESTRO EDUC_ESPECIAL (SORDO Y SORDO PARCIAL)
 MAESTRO EDUC_FISICA ADAPTADA (K-12)
 MAESTRO ELEMENTAL
 MAESTRO MUSICA ESC_LIBRE DE MUSICA
 MAESTRO MUSICA GENERAL-VOCAL_
 MAESTRO MUSICA -INSTRUMENTAL
 MAESTRO ORIEN_VOC_FUNC_DE CONSEJERO

Fuente: Departamento de Educación