

LA REORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DE REFORMA EDUCATIVA

PONENCIA*

ANA HELVIA QUINTERO**

I. Capítulo II: Sistema de educación pública	826
Figura 1A. Diagrama de organización del Departamento de Educación.....	827
Figura 1B. Diagrama de organización de Oficinas Regionales	828
Figura 2. Diagrama de organización del Departamento de Educación antes de la Ley Núm. 85-2018.....	829
II. ¿Cómo sería la estructura administrativa para crear este ambiente de aprendizaje?.....	832
A. Una organización que aprende	832
B. Un ambiente que promueve la colaboración.....	834

EN ESTE ARTÍCULO SE ANALIZARÁ LA REORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE Educación tras la aprobación de *Ley de reforma educativa de Puerto Rico*.¹ Se examinará principalmente el Capítulo II: Sistema de educación pública y el Capítulo XII: Escuelas públicas alianza.²

I. CAPÍTULO II: SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

El Capítulo II de la Ley presenta el nuevo organigrama administrativo del Departamento de Educación (en adelante, “DE”). A continuación, se presentan los diagramas del mismo:

* La presente ponencia fue presentada por la autora como invitada del panel *De la teoría a la práctica: las escuelas chárteres en Puerto Rico*, parte del *Simposio: andamiaje y reestructuración de Puerto Rico*, celebrado por la Revista Jurídica de la UPR el 8 de febrero del 2019.

** Catedrática de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

¹ Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 19 de mayo de 2019).

² *Id.* en las págs. 39-62, 103-10.

FIGURA 1A. DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

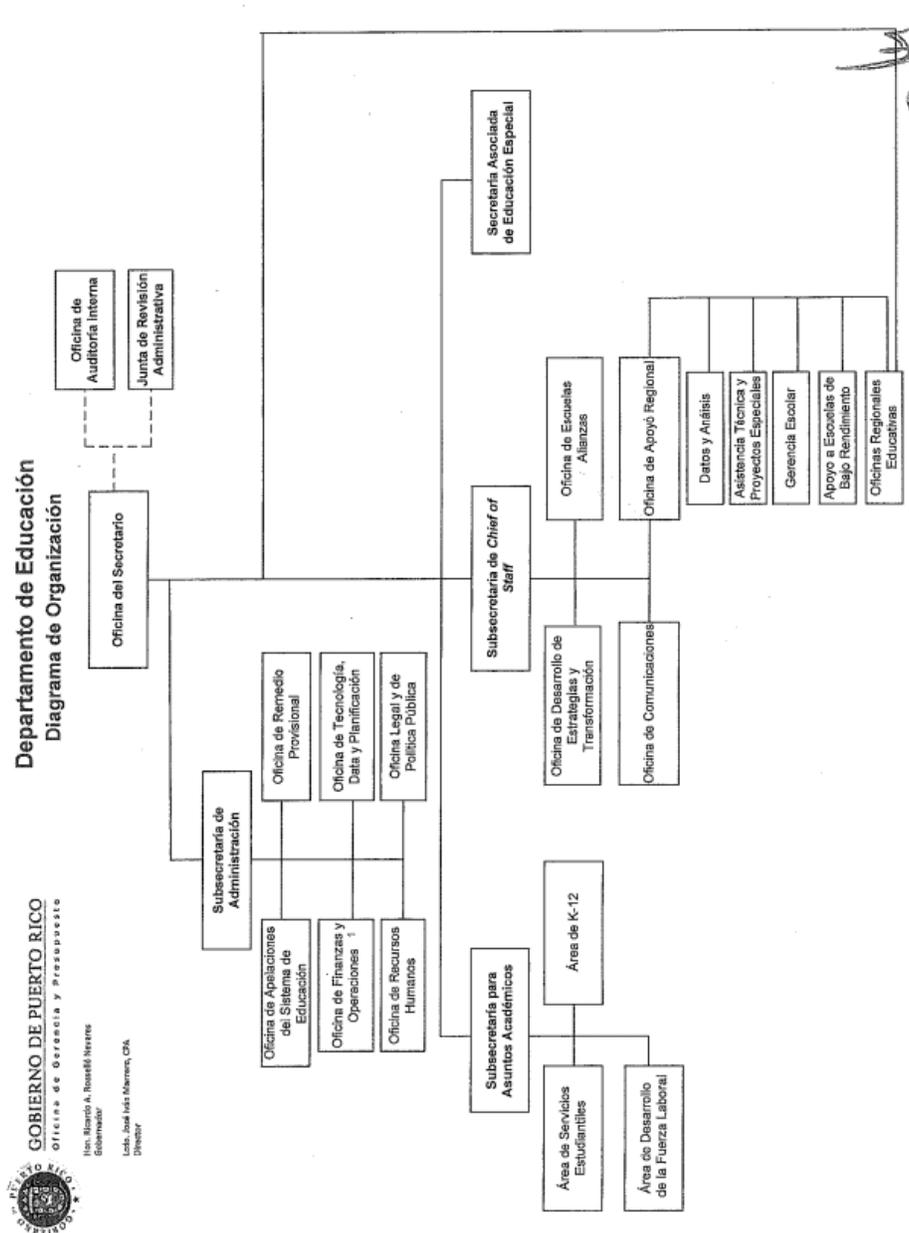
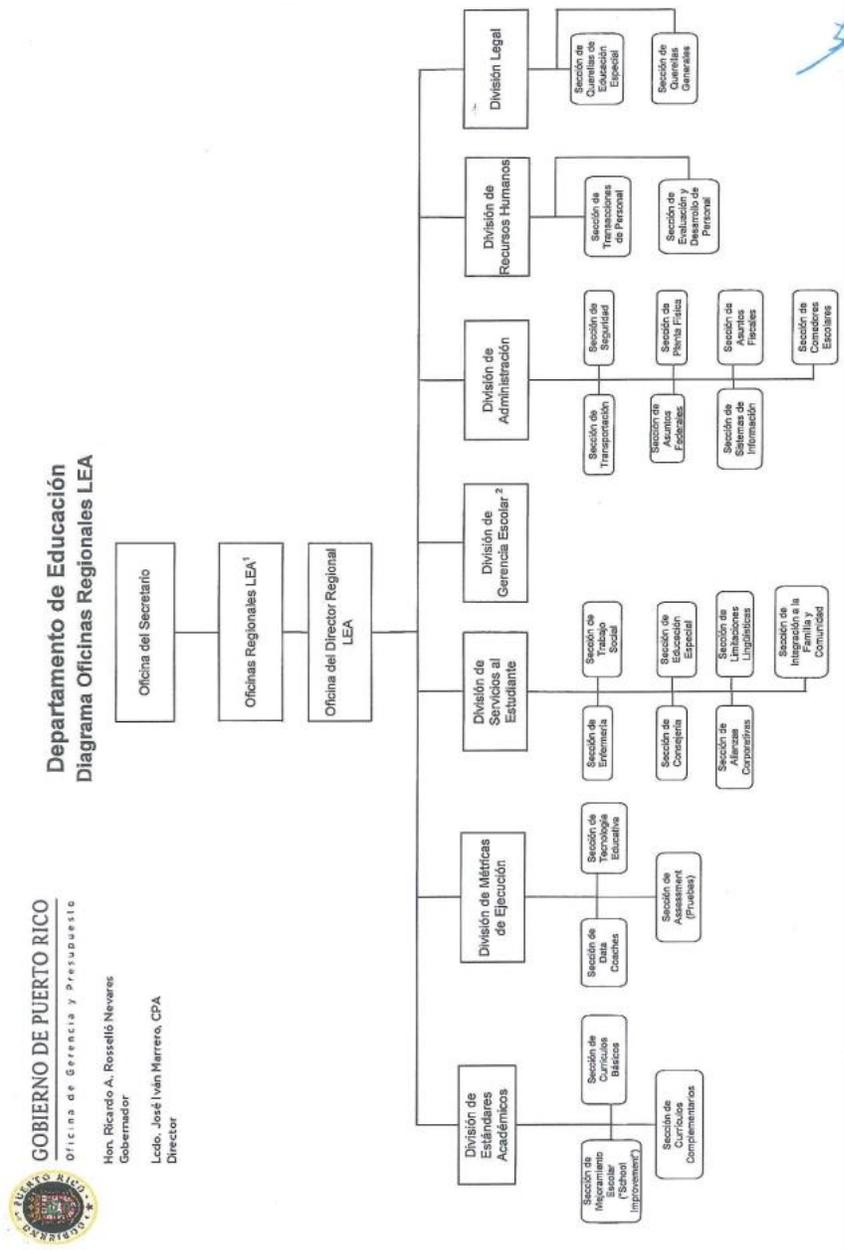


FIGURA 1B. DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DE OFICINAS REGIONALES



Al estudiar los dos organigramas observamos tres cambios principales:

1. Las oficinas regionales Educativas consolidan las regiones educativas y los distritos escolares.
2. Las diversas secretarías auxiliares que respondían a los subsecretarios ahora pasan como divisiones en las oficinas regionales educativas.
3. Los directores escolares que anteriormente respondían directamente al secretario, en la nueva Ley responden al superintendente de la Oficina Regional Educativa (en adelante, "ORE").

Considero estos cambios positivos. Anteriormente, las Regiones Educativas trabajaban los asuntos administrativos y los distritos los asuntos académicos. Esta división es algo artificial, pues casi todos los asuntos académicos, tienen repercusiones administrativas, y la administración de un sistema educativo debiera estar guiada por criterios académicos. Se daba entonces redundancia en varios procesos y en otros, falta de coordinación. El unir lo académico y lo administrativo evita la redundancia y facilita una mejor articulación entre ambos componentes.

El eliminar las secretarías auxiliares y pasar sus funciones a las divisiones en los ORE tiene dos consecuencias positivas. Primero, el nivel central del sistema se convierte en una organización pequeña que puede entonces enfocarse en desarrollar la política educativa y en evaluar los resultados de la misma. Por su parte, al estar las divisiones más cercanas a las escuelas pueden adaptar sus directrices a las realidades de la región. Por ejemplo, recientemente leí en el periódico que los énfasis de la educación vocacional pueden variar por región, a partir de la actividad económica de la misma.

Segundo, el cambio sobre a quién responden los directores es también positivo. Era realmente imposible que el Secretario pudiese atender apropiadamente a todos los directores. Así el que los directores respondan al Superintendente de la Oficina Regional Educativa facilita que las decisiones administrativas y docentes se acerquen más a las escuelas. Todavía es muy temprano para ver cómo realmente funciona la nueva estructura en la práctica, pues actualmente se está en un proceso de reestructuración.

Ahora bien, aunque un paso en mejorar la organización del sistema, la nueva ley aún se mantiene en un modelo organizativo guiado por el positivismo lógico. El supuesto básico de esta visión es que las leyes que guían el comportamiento humano existen independientes del control humano y que las unidades de análisis en los sistemas sociales son muy similares en el tiempo y el espacio.³ Ya que el ambiente es constante, los procesos para trabajar en él se pueden estandarizar. La educación se entiende como un *sistema cerrado* caracterizado por la uniformidad, las relaciones lineales, los resultados relacionados directamente a los insumos, y predecibles a partir del estado actual del sistema. En estos sistemas la tarea básica es definir la política. Una vez se define la política, ya que el sistema es predecible,

³ Véase Trudi Miller, *A Design Science Perspective*, en PUBLIC SECTOR PERFORMANCE: A CONCEPTUAL TURNING POINT (Trudi Miller, ed. 1986).

se piensa que la implantación es un asunto técnico. Se piensa en forma lineal: unos principios filosóficos llevan a una política educativa, que a su vez conllevan las prácticas correspondientes a dichos principios.

La realidad educativa es otra. La educación es un sistema dinámico, diverso e incierto, que interactúa con las acciones humanas y que requiere una adaptación continua, un *sistema abierto*. El pensamiento lineal no funciona en estos ambientes. Por esto vemos que administración tras administración, siguiendo el proceso lineal de planificación, se quedan siempre en un cambio en el plan de acción, en los estándares o en los marcos curriculares. Un cambio en documentos, pero las prácticas no cambian.⁴

Los ambientes abiertos, como son los educativos, requieren un intercambio continuo entre la planificación y la implantación. La planificación y la implantación tienen que ir de la mano. Así el proceso de planificación tiene que ser flexible y tiene que aprender de la práctica e ir transformándose a base de lo aprendido. Al comenzar un cambio tenemos un norte, pero no tenemos certeza de cómo llegaremos a él. En el proceso iremos aprendiendo de la práctica y definiendo los caminos, así como redefiniendo el norte.

Por ejemplo, cuando dirigía el Centro de Investigaciones e Innovaciones Educativas, en el Consejo General de Educación, iniciamos un proceso de ampliar a varias escuelas elementales el modelo de integración curricular, que había funcionado muy bien en la Escuela Antonio S. Pedreira. En la escuela Pedreira el proceso de cambio había comenzado en *kindergarten* y primer grado, y cada año se añadía un nuevo grado escolar. La forma más lógica de funcionar. Al comenzar el proyecto en las otras escuelas el plan era seguir el mismo modelo. Al trabajar con una de las escuelas, las maestras de *kindergarten* y primer grado no se interesaron en el proyecto, pero sí las de quinto y sexto. Si hubiésemos seguido con nuestro plan, el más lógico, habríamos fracasado, pues si el maestro no se motiva a un cambio, el mismo no ocurre. Decidimos cambiar el plan a partir de la realidad de la práctica. Iniciamos el proyecto con quinto y sexto grado. El interés de las maestras de quinto y sexto, junto a los logros que obtuvieron con el proyecto, interesó a las maestras de *kindergarten* y primero a unirse al mismo. Así por un camino diferente se logró la meta que se deseaba.

Vemos entonces que la realidad incierta del proceso educativo requiere que el proceso de planificación esté más ligado a la práctica, sea más flexible y esté acompañado de un fuerte componente de investigación y una actitud continua de aprendizaje. La organización administrativa del DE, aún bajo la nueva ley, no propenden una planificación para ambientes dinámicos y diversos. De hecho, rige una organización tradicional donde el dogma administrativo es el del control y las directrices uniformes. Por ejemplo, en el artículo 2.10, de la Ley, entre los deberes y responsabilidades del Director de Escuela está la “[a]daptación de los programas educativos para servir mejor los intereses de los estudiantes; previa consulta con el

⁴ ANA HELVIA QUINTERO, MUCHAS REFORMAS, POCOS CAMBIOS: HACIA OTRAS METÁFORAS EDUCATIVAS (2006).

*Superintendente Regional . . .*⁵ Por lo tanto, la autoridad del cambio escolar está en el Superintendente Regional. De la misma forma en el artículo 2.12 entre los deberes y responsabilidades de los maestros dice la “[f]lexibilidad y autonomía para diseñar sus procesos de enseñanzas, siempre cónsonos con las leyes, reglas, reglamentos, órdenes, normas y directrices establecidos a estos fines . . .”⁶

La mentalidad de una organización lineal no se limita al componente administrativo; los mismos docentes y personas relacionadas con el sistema, en los procesos académicos insisten en un modelo de planificación y evaluación lineal: objetivos específicos, procesos y estructuras de implantación determinados y resultados esperados. De hecho, recientemente la secretaria del DE Julia B. Keleher, partiendo de un aprendizaje en la práctica sobre las Escuelas Públicas Alianzas, hizo un cambio en los reglamentos sobre estas escuelas. Una acción de un sistema abierto. Enseguida algunas personas relacionadas con el sistema protestaron, pues estaban cambiando las reglas, una visión de un sistema cerrado.

Es necesario cambiar nuestras concepciones sobre la planificación educativa y a la par trabajar por transformar las instituciones educativas a organizaciones flexibles, en intercambio continuo con la práctica, que vean la práctica no sólo para aplicar teorías sino como generadora de aprendizaje y de teoría. El poder en estas instituciones no estaría en el control sino en el liderato de ideas y el poder de motivar.

II. ¿CÓMO SERÍA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA CREAR ESTE AMBIENTE DE APRENDIZAJE?

Al igual que es necesario un cambio en la concepción sobre los procesos de aprendizaje y enseñanza, es necesario una transformación en los principios y metáforas que guían la organización administrativa para adecuarla a la realidad del sistema educativo.⁷

A. Una organización que aprende

Un cambio fundamental que debe darse en la organización administrativa del Departamento de Educación es que debe trabajar con la implantación de la política como un proceso de aprendizaje y de resolución de problemas en equipo, en

⁵ Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, art. 2.10(q)(2), <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 19 de mayo de 2019) (énfasis suplido).

⁶ *Id.* art. 2.12(n)(5) (énfasis suplido).

⁷ Ana Helvia Quintero, *The University of Puerto Rico's Partnership Project with Schools: A Case Study for the Analysis of School Improvement*, 59 HARV. ED. REV. 347 (1989); Karl E. Weick, *Educational organizations as loosely coupled system*, ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, mar. 1976, en la pág. 1, https://www.jstor.org/stable/2391875?origin=crossref&seq=1#metadata_info_tab_contents.

lugar de un evento.⁸ La diversidad de la tarea educativa hace imposible que la teoría aplique en forma homogénea a la práctica. La teoría ofrece unos principios generales, un marco de acción, pero cada alternativa particular se va construyendo en colaboración con las personas que la implementan. El proceso es, pues, a la vez teórico y práctico. Las teorías ofrecen los principios que guían la acción, la práctica nos enseña cómo el contexto afecta la traducción de los principios en acción, así como las revisiones que hay que hacer de los principios. La práctica entonces también es generadora de teoría. Así las teorías y principios se revisan continuamente a partir de lo que se aprende en la práctica. La organización tiene entonces que ser una organización que aprende. Por tanto, la estrategia prevaleciente, en la cual los cambios los elaboran unos 'expertos', que a la vez 'entrenen' a los maestros y otro personal docente para que los implanten, tiene que cambiar por un proceso colaborativo en el cual la teoría y la práctica interactúan en la generación de ideas y en el proceso de implantarlas. El proceso de implantación, a su vez, se transforma de un evento a una investigación que requiere exploración, evaluación y reflexión. La organización administrativa se tiene entonces que desarrollar a partir de esta realidad.⁹

Por ejemplo, la literatura confirma que la forma más efectiva de aprendizaje de los maestros es en el intercambio con sus compañeros. Así el intercambio de prácticas efectivas entre escuelas es muy efectivo para mejorar la enseñanza. Una organización administrativa debiera promover este intercambio y aprender del mismo. Así entre las divisiones de los ORE debiera haber una de investigación en intercambio. El aprendizaje que se generará de este proceso debía a su vez llegar hasta el nivel central para cambiar si necesario las políticas. La estructura más que vertical sería horizontal, en donde el intercambio iría desde el nivel central a los ORE, como desde los ORE al nivel central.

En este proceso de aprendizaje es que veo una posibilidad positiva a las Escuelas Públicas Alianzas. Estas escuelas presentarían modelos educativos que, de resultar exitosos, podrían servir de lugar de aprendizaje para las escuelas del sistema. Así el DE podría utilizar las Escuelas Públicas Alianzas exitosas, junto a escuelas del sistema, que desde hace años han sido exitosas, como fuentes de ideas para otras escuelas. El desarrollo de nuevos modelos de escuela efectivas, junto a las que ya existen, podrían apoyar a crear un ambiente de intercambio y aprendizaje en el sistema.

Para que se dé este ambiente sugiero los siguientes elementos para la implementación de la implementación de las Escuelas Públicas Alianzas. Primero, es esencial que las instituciones que se escojan como aliados para administrar estas escuelas sean entidades con un historial de responsabilidad social. Por ejemplo, prefiero que la escuela de Caimito esté bajo la administración de los Centros Sor Isolina a bajo el DE. Así mismo la del Residencial San José bajo CREARTE, la de Punta Santiago con PECES, la Escuela Muñoz Rivera bajo la Universidad de Puerto Rico.

⁸ Véase RICHARD DU FOUR, ROBERT EAKER & REBECCA DU FOUR, ON COMMON GROUND: THE POWER OF PROFESSIONAL LEARNING COMMUNITIES (2005).

⁹ Véase QUINTERO, *supra* nota 4.

Segundo, como planteó la secretaria Keheler, es necesario una evaluación continua para asegurarse que las Escuelas Públicas Alianzas mejoren. Si en tres años no hay mejorías, las escuelas deben regresar al DE o buscar un nuevo aliado. Tercero, es necesario que estas escuelas mantengan una relación con el sistema educativo, promoviendo un intercambio de prácticas exitosas y un ambiente de aprendizaje.

B. Un ambiente que promueve la colaboración

El segundo elemento que debe tener una nueva organización administrativa es que promueva la colaboración. En los ambientes complejos es necesario el trabajo en equipo. Así, los ORE deben dejar atrás la idea de una organización que realiza todas las tareas y convertirse en una organización que coordina y da dirección a diversas iniciativas hacia una visión común. Cada división del ORE podría desarrollar alianzas con entidades públicas, privadas y de la comunidad para realizar sus tareas. Por ejemplo, la División de Servicios al estudiante podría aliarse con el Departamento de Salud para ofrecer apoyo al desarrollo saludable del estudiante. Por el otro lado, la División de Métricas de Ejecución podría colaborar con el Instituto de Estadística para realizar su función. Así se crearían entonces múltiples alianzas y redes para desarrollar la agenda de trabajo. Por ejemplo, las tareas de mantenimiento de las estructuras físicas, la alimentación y transportación de los estudiantes se harían en alianza con los municipios. Otro ejemplo, es la alianza que se puede acordar para atender los posibles desertores escolares. Existen iniciativas privadas sin fines de lucro, como los Centros Sor Isolina, el Proyecto PECES, Nuestra Escuela, CREAARTE, que son ejemplos de cómo trabajar con estos estudiantes. Estos proyectos laboran en situaciones económicas precarias. En lugar de invertir en iniciar un proyecto nuevo en el DE, cuyo historial de éxito no es muy laudable, se debe invertir en fortalecer estos proyectos sin fines de lucro que ya han desarrollado modelos exitosos. En lugar de reinventar la rueda, en muchos casos de forma defectuosa, se debe construir sobre las experiencias positivas de experiencias que ya existen. Así el DE haría alianza con estos proyectos, aportando con recursos a los mismos y evaluando su ejecutoria.

En la ley se habla de la necesidad de alianzas, por lo tanto, es necesario que en la implantación se multipliquen las mismas.¹⁰ En el proceso de crear alianzas es necesario tener en cuenta que el trabajo en equipo requiere nuevos roles de coordinación, redes de enlace y de tejer relaciones. Personas que estén mirando el todo, promoviendo que todos enfoquen en unas metas en común y que integren sus esfuerzos para complementar su labor. Así la acción conjunta se enfoca en obtener resultados.

¿Qué tipo de organización administrativa apoyaría esta gestión? Al igual que con la enseñanza, es necesario comenzar a investigar alternativas e ir construyendo una organización que aprenda trabajando en equipo. Es necesario aunar las capacidades, creatividad y voluntad de muchos puertorriqueños para lograr una

¹⁰ Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 19 de mayo de 2019).

transformación profunda en nuestras instituciones para que trabajen en ambientes abiertos, en forma colaborativa e integrando las nuevas herramientas de la tecnología para mejorar nuestro sistema.

Admito que otros dos renglones positivos de la ley es que enfatiza en dirigir los esfuerzos a la integración de la tecnología y al énfasis en la evaluación. Pienso que este último, la evaluación, podría ser un eje para dar seguimiento a iniciativas positivas en el sistema. Uno de los problemas que tiene nuestro sistema es el cambio en las iniciativas cada vez que cambia el gobierno. La actitud es que hay que sospechar de las iniciativas que inició el gobierno anterior. Un sistema que se guíe por la evaluación daría continuidad a toda iniciativa positiva no importa quién la haya iniciado, se enfocaría en los resultados y no en su gestor. Este es un cambio que debemos promover.

¿Cómo desde las leyes promover estas organizaciones que aprenden y colaboran?, es una pregunta que les dejo a ustedes, los futuros abogados.