

**PONENCIA DEL CONSEJO DE EDUCACION SUPERIOR DE PUERTO RICO  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY TITULADO "PLAN DE REORGANIZACION  
NUM. 2 DE 2010", PARA CREAR EL CONSEJO DE EDUCACION DE PUERTO RICO**

**8 de marzo de 2010**

Muy buenos días, soy el Dr. Máximo Cerame Vivas. Comparezco ante esta Honorable Comisión de Gobierno del Senado de Puerto Rico como miembro y en representación del Consejo de Educación Superior de Puerto Rico; para presentarles la posición, los comentarios y las recomendaciones del Consejo respecto al proyecto de ley titulado: "*Plan de Reorganización Número 2 de 2010 - Consejo de Educación*". Me acompaña el Lcdo. José Aparicio Maldonado, Presidente del Consejo; la Profesora Madeline Quilichini Paz, Vice-Presidenta; así como la Profesora Mercedes Gómez Marrero, miembro del Consejo. También están presentes, el Profesor David Báez Dávila, Director Ejecutivo Interino del Consejo; y la Lcda. Sandra Espada Santos, asesora legal interna del Consejo.

Introducción:

En esta comparecencia, consideramos que nuestra función es tratar de asegurarnos de que la ley que se apruebe proteja el interés público de mantener en Puerto Rico un sistema de educación superior de máxima calidad y excelencia que satisfaga las necesidades y expectativas del Pueblo puertorriqueño mediante el fortalecimiento de los programas académicos y las instituciones educativas que los ofrecen, respetando a la vez los derechos, prerrogativas y legítimo ámbito de libertad académica de las instituciones, públicas o privadas. Los comentarios y recomendaciones de enmiendas al proyecto que ofrecemos en esta ponencia están inspirados principalmente en nuestro convencimiento de que la mejor manera de lograr el objetivo señalado es manteniendo un balance entre, por un lado, tales derechos, prerrogativas y libertad académica de las instituciones y, por otro lado, el deber del Estado de garantizarle al país un sistema de educación superior de excelencia, competitivo a nivel internacional.

Naturalmente, similar importancia para nuestro país tiene la educación en general, incluyendo los niveles desde el pre-escolar hasta el post-secundario no universitario. Pero el

foco principal de nuestra atención en esta presentación es la educación superior. Nada impide que similares consideraciones a las aquí expuestas se apliquen a aquellos niveles.

----- \* -----

#### Historial del CESPR:

La perspectiva institucional del Consejo de Educación Superior de Puerto Rico tiene sus raíces en una larga trayectoria. La ley creadora del actual Consejo de Educación Superior es la Ley #17 del 1993, de lo cual podría inferirse que nuestra experiencia institucional en el campo de la evaluación, licenciamiento o acreditación de instituciones de educación superior es de sólo 16 años. La realidad es que la experiencia institucional del Consejo de Educación Superior en este campo es de más de sesenta (60) años administrando la política pública del país sobre educación superior, bajo esquemas estatutarios y reglamentarios que han ido evolucionando con el tiempo (Véase **Anejo 1**).

Durante todos esos años, el Consejo ha estado alerta y ha evolucionado dinámicamente para mantenerse a la par con el más moderno pensamiento sobre la supervisión gubernamental de la educación superior, incluyendo desarrollos en:

- a. la conceptualización del derecho a la libertad académica y a la autonomía institucional, tanto por decisiones judiciales como por la propia comunidad académica, frente al reconocimiento de la responsabilidad y prerrogativas del Estado de velar por la calidad de los ofrecimientos educativos;
- b. la determinación de qué son recursos bibliotecarios adecuados y cuál es su más efectiva administración, a la luz de la proliferación cambiante de materiales y de la disponibilidad de la tecnología y del Internet;
- c. el aprovechamiento de los adelantos tecnológicos en los métodos de impartir el conocimiento y en el diseño de los programas académicos;
- d. las expectativas y necesidades que deben satisfacer los contenidos curriculares para cada título o grado ofrecido tomando en cuenta los estándares mínimos que produce la

propia comunidad académica, así como los requerimientos evolutivos de las profesiones, la industria, el comercio y la comunidad en general en el contexto de un mundo en el que el conocimiento es dinámicamente cambiante;

e. los requisitos que establece y de tiempo en tiempo modifica el Gobierno Federal de los Estados Unidos para conceder ayudas económicas a las instituciones, ya sea a través de becas a los estudiantes (Becas Pell, por ejemplo), préstamos estudiantiles garantizados por el Gobierno Federal, concesión de fondos para proyectos específicos (los llamados "Grants") u otras formas de ayuda financiera.

----- \* -----

El proyecto de ley que nos ocupa tiene como uno de sus propósitos principales la consolidación del actual Consejo de Educación Superior de Puerto Rico y el actual Consejo General de Educación de Puerto Rico, en una nueva entidad que se llamará el Consejo de Educación de Puerto Rico. No obstante, **en lo que respecta a la educación superior**, que es el área de especial ingerencia del Consejo al que pertenezco, el proyecto hace mucho más que consolidar las dos entidades mencionadas. Presumo que algo similar ocurre con los distintos niveles de educación pre-universitaria. Pero en esta ponencia no nos referiremos a dichos niveles.

La fusión propiamente:

Más adelante me expresaré sobre las partes del proyecto que afectan la política pública sobre la educación superior. Antes, quiero señalar que favorecemos la fusión de los dos consejos actualmente existentes, para formar un nuevo Consejo de Educación. Comprendemos las razones de Estado que inspiran dicha consolidación de funciones. La vemos como parte integral de las medidas que está adoptando el Gobierno en su esfuerzo para hacer más eficiente y más económica la operación y la administración gubernamental. Esos son objetivos con los que todos estamos de acuerdo.

No obstante, creemos que la parte del Proyecto relacionada con la fusión propiamente, requiere que, sin abandonar los elementos beneficiosos de la integración de funciones, especialmente en los aspectos administrativos y de recursos económicos, se le añadan varias disposiciones relacionadas con el diseño y la estructura organizacional del nuevo Consejo de Educación. Ello, para garantizar que dicha estructura organizacional responda y atienda adecuadamente las diferencias que existen entre administrar la política pública sobre educación en lo referente, por un lado, al nivel universitario o de educación superior y, por otro lado, a los niveles desde pre-escolar hasta postsecundario no universitario. En el **Anejo 2** elaboramos con más detalles nuestras preocupaciones sobre este particular.

Estamos conscientes de que con su contenido actual el proyecto da margen a que el nuevo Consejo de Educación haga ajustes organizacionales internos para atender las preocupaciones recién expresadas. No obstante, a nuestro juicio se trata de un tema de importancia tan fundamental para garantizar el éxito de la fusión, que no se debe dejar totalmente a la discreción administrativa.

Dicho lo anterior, reitero que en principio favorecemos el concepto de la fusión contenido en el proyecto.

----- \* -----

Modificaciones a la política pública sobre la educación superior:

Al establecer los: "...*poderes, facultades, responsabilidades, funciones administrativas y jurisdicción...*"<sup>1</sup> de la nueva entidad, el proyecto modifica de modo importante la política pública del Gobierno de Puerto Rico sobre educación superior contenida en y recogida por la Ley actualmente vigente (Ley 17 del 16 de junio de 1993) y por la reglamentación aprobada por el CESPR bajo la misma. La más reciente es el "*Reglamento para el Otorgamiento de Licencias a Instituciones de Educación Superior en PR*", del 23 de octubre del 2008.

---

<sup>1</sup> Página titular del Proyecto de Ley.

El proyecto mantiene la política pública fundamental del Estado para operar, ahora a través del nuevo Consejo de Educación de PR, un sistema de licenciamiento - y la supervisión que ello implica - de las instituciones de educación, públicas y privadas, con ofrecimientos de todos los niveles educativos. Hasta el presente la función de licenciamiento ha estado dividida entre el Consejo de Educación Superior para las instituciones de educación superior, y el Consejo General de Educación para las instituciones de nivel pre-escolar, elemental, intermedio, de escuela superior y post secundario pre-universitario.

No obstante, el proyecto contiene importantes cambios de política pública sobre el ámbito de acción, la metodología evaluativa y los criterios de evaluación a seguirse por el Gobierno en los procesos de licenciamiento de instituciones de educación superior, tanto respecto a las Licencias de Autorización para comenzar ofrecimientos académicos, como respecto a las Licencias de Renovación que se expiden a instituciones que ya ostentan licencias, una vez expiran sus licencias originales, u otras anteriores de Renovación. A tales cambios dedicamos la siguiente parte de esta ponencia.

Hago la salvedad de que la temática cubierta por el proyecto que nos ocupa en lo que se refiere a la educación superior, es sumamente especializada y compleja. Tiene muchos matices y sutilezas que es muy difícil cubrir en el formato de una ponencia. Hemos tratado de cubrir los aspectos más importantes dentro de las limitaciones que nos impone la ocasión. Estamos disponibles para discutir con más profundidad cualquier aspecto de nuestra presentación sobre el que esta Honorable Comisión, o cualquiera de sus miembros, interese nuestra orientación. Como complemento a la ponencia, incluimos una serie de **Anejos** con información que consideramos esencial proveer a esta Honorable Comisión, pero que resultaría muy extensa incluirla en el cuerpo principal de esta presentación.

Comentarios y recomendaciones del CESPR sobre las modificaciones a la política pública contenidas en el proyecto:

Existe una serie de conceptos fundamentales que sirven de marco obligatorio para la formulación de una política pública correcta, bien fundamentada y efectiva sobre evaluación de instituciones de educación superior.

Se trata de unos conceptos que, a nuestro juicio, esta Honorable Comisión, y eventualmente el Senado de Puerto Rico, deben mantener muy presentes durante la consideración y evaluación del proyecto sobre el que estamos comentando para asegurarse de que el producto final sea congruente con los mismos.

Como adelantamos al principio, el hilo conductor de la mayoría de los comentarios y recomendaciones de cambio que tiene el Consejo de Educación Superior sobre el proyecto que nos ocupa es el concepto del balance. El balance entre, por un lado, los derechos, prerrogativas y responsabilidades de las instituciones de educación superior, privadas o públicas, y por otro lado, la responsabilidad ineludible del Estado, de proteger el interés público de que se mantenga en Puerto Rico un sistema de educación de altos niveles de calidad que satisfaga y cumpla con los estándares de la academia, tanto a nivel de Puerto Rico como de los Estados Unidos e internacionalmente.

----- \* -----

En el desempeño de la función del Estado de asegurarse de que los ofrecimientos académicos a nivel de educación superior satisfagan criterios mínimos de excelencia que mantengan la competitividad de nuestro sistema educativo, la piedra angular del proceso de evaluación **es el programa**. Todas las variables que se consideran en el proceso de evaluación (contenido curricular; credenciales de la facultad; recursos bibliotecarios; prerequisites exigidos; capacidad financiera y presupuesto; gerencia institucional; planes de desarrollo y crecimiento; instalaciones físicas, etc.) están dirigidas a determinar la calidad del elemento

fundamental de los procesos educativos a los que se dedican las instituciones de educación superior: **el programa académico.**

Los programas académicos ofrecidos son la razón de ser de toda institución de educación superior; su evaluación constituye a su vez el núcleo o centro gravitacional del sistema de supervisión y fiscalización por el Estado, dirigido a garantizar niveles de calidad adecuados en la educación superior.

El programa académico es el conjunto de cursos, materias, asignaturas, ofrecimientos y experiencias educativas organizadas por disciplinas que ofrece una institución a sus estudiantes: en los salones de clase, en los laboratorios, mediante las experiencias de campo especialmente diseñadas y mediante otros métodos efectivos modernos de impartir conocimientos. Se trata de experiencias y ofrecimientos integrados de tal forma que dan derecho a quien los completa a recibir de la institución un reconocimiento académico oficial. Dicho reconocimiento académico consiste de un título, grado u otra credencial oficial que evidencia que quien lo posee ha completado satisfactoriamente determinados estudios formales de educación superior.

----- \* -----

Si una institución ofrece un programa dirigido a los estudiantes obtener determinado título o grado universitario, es perfectamente válido, y a nuestro juicio indispensable, que en un sistema de licenciamiento operado por el Estado, éste constate que las destrezas y conocimientos que se impartan a cada estudiante en ese programa cumplan con los estándares establecidos por la comunidad académica y por la comunidad profesional del país, así como con las expectativas de la comunidad que va a recibir los servicios. Es deber ineludible del Estado constatar que cada programa que se ofrezca incluya los componentes de experiencias académicas que implica el título o grado en cuestión y que normalmente se asocian con el mismo.

Por ejemplo, imaginémonos a una institución que solicita licencia de autorización para establecer en Puerto Rico una escuela de derecho para conferir grados de bachillerato en derecho o *juris doctor*, que en su currículo no incluya un solo curso (o componente dentro de algún curso) sobre investigación legal, ni sobre derecho de familia, ni de evidencia ni de procedimiento civil. Bajo el esquema estatutario y reglamentario actual, el Consejo de Educación Superior con toda probabilidad requerirá a dicha institución, antes de concederle la licencia solicitada, incluir en su currículo enseñanzas sobre tales materias. Ello, no como una imposición arbitraria en violación de la libertad y la autonomía académica institucional, sino porque en Puerto Rico la expectativa de la comunidad académica, de la comunidad profesional y de la comunidad en general es que un egresado de una escuela de derecho, un *juris doctor*, haya recibido enseñanzas y tenga destrezas adecuadas en tales materias.

Cualquier institución, en el ejercicio de su libertad académica institucional puede ofrecer cualquier conjunto de cursos sobre derecho o sobre cualquier otra materia que se le antoje, incluyendo o excluyendo materias o disciplinas a su gusto, con total albedrío sin intervención restrictiva alguna del Estado.

Ahora bien, el día que la institución anuncie y prometa a los estudiantes que aquellos que completen dicho conjunto de cursos recibirán de ella el grado de *juris doctor*, o cualquier otro título o grado, ese mismo día se activa la jurisdicción y la responsabilidad del Estado de asegurarse de que tales ofrecimientos cumplan con unos estándares mínimos de calidad. Es una responsabilidad de protección al consumidor: que el consumidor reciba un producto adecuado, congruente con lo que se le ofreció. Es un deber frente a los estudiantes, frente a sus padres u otros familiares que cubren sus gastos de estudio, y frente a la comunidad en general que un buen día comenzará a recibir los servicios de los egresados. Ver **Anejo 3**.

Una escuela de medicina que anuncia que sus egresados serán merecedores del título o grado de doctor, que no tenga en su currículo ningún curso de anatomía del cuerpo humano, que no le requiera a sus estudiantes ningún tipo de experiencia clínica, o cuyos recursos

bibliotecarios al ser evaluados resulte que no incluyen libros ni revistas profesionales más recientes que los publicados diez años atrás, ciertamente no es acreedora a recibir licencia para ofrecer un programa para la formación de médicos.

Un programa dentro de la facultad de administración de empresas que ofrece un bachillerato con concentración en contabilidad, cuyos profesores tengan maestrías o doctorados en economía, en finanzas o en ciencias políticas, pero ninguna preparación o experiencia especializada en contabilidad, no es acreedor a ser autorizado por el Consejo de Educación para ser ofrecido como un grado de bachillerato con concentración en contabilidad.

Dentro del currículo diseñado por la institución para impartir las destrezas y conocimientos mínimos que requiere el grado o título que se está ofreciendo, la institución tiene siempre la más amplia discreción y libertad académica para escoger la orientación filosófica de los cursos, las escuelas de pensamiento de los miembros de facultad que contrate (siempre que se trate de profesores con las credenciales académicas necesarias), los libros de texto y la bibliografía de referencia a utilizar, etc. (siempre que se trate de libros que la academia o la comunidad profesional reconozca como de nivel razonablemente adecuado para el nivel del programa). Lo único indispensable es que el currículo tendrá que incluir el conjunto mínimo de materias que, por tradición universitaria académica y expectativas de la comunidad que habrá de recibir los servicios de esos egresados, se asocia con el tipo de profesional al que se refiere el programa.

----- \* -----

No obstante todo lo recién expresado, según está redactado el proyecto que nos ocupa, de algunas de sus disposiciones no queda claro si el nuevo Consejo podrá entrar o no en la evaluación de los programas académicos en sí y exigir o no el cumplimiento con los criterios establecidos como condición para expedir una licencia o enmienda a licencia.

Da la impresión de que sí, cuando uno lee el **Artículo 12 - Licenciamiento de Instituciones de Educación Superior**, en su inciso **d)**, que reza:

*"El Consejo de Educación autorizará, mediante la expedición de una Licencia de Autorización, válida por periodos no mayores de cinco (5) años, el establecimiento y la operación de instituciones de educación superior y el ofrecimiento de programas académicos que cumplan con los requisitos establecidos mediante este Plan y en la reglamentación que apruebe el Consejo en virtud del mismo...."*

En la autoridad para expedir licencias autorizando la operación de instituciones educativas, y autorizando "...el ofrecimiento de programas académicos...", parecería estar implícita la autoridad para evaluar dichos programas académicos.

En sentido similar, en el **Artículo 9**, sobre las facultades, funciones y deberes del Consejo, en su inciso **b)**, se indica que entre las facultades del Consejo está la de:

*"Expedir enmiendas a licencias ya vigentes para permitir a instituciones educativas con licencia de autorización o de renovación poner en efecto **cambios sustanciales** no cubiertos por las licencias vigentes que cumplan con los requisitos establecidos.";*

y en la definición de "*Cambio Sustancial*" que aparece en el Artículo 3 del Proyecto, se indica que esa expresión se refiere a:

*"Toda acción de una institución educativa que constituya una modificación o alteración a su estructura, a sus ofrecimientos académicos autorizados en la licencia, o a la manera o el ámbito de sus operaciones, no autorizadas, contempladas o previstas en [la] licencia que le permite operar como institución educativa en Puerto Rico."*

Al conceder al nuevo Consejo la facultad para evaluar solicitudes de enmienda a licencia para permitir cambios sustanciales consistentes en modificaciones a los ofrecimientos académicos autorizados en una licencia, parecería que se está confiriendo autoridad para evaluar los programas ("*ofrecimientos académicos*") como parte del proceso de evaluación.

Similar efecto tiene la mención de programas académicos en los subincisos "v." y "vi.", del **Artículo 12 i)** del Proyecto.

Por otro lado, el punto queda un tanto ambiguo en el **Artículo 12**, sobre el **Licenciamiento de Instituciones de Educación Superior**. En su inciso **g)**, al mencionar que el Consejo aprobará normas y criterios objetivos de evaluación, se indica que los mismos **estarán limitados a** los que se enumeran en los sub-incisos "i." al "ix." siguientes; y la única mención de los programas académicos aparece en el subinciso "i.", que lee:

*"i. conformidad entre la misión de la entidad solicitante y los programas académicos, su ámbito y nivel para desarrollar los conocimientos que desea impartir la institución;"*.

De este texto, se infiere que los programas académicos sólo podrán ser examinados para determinar si, por su ámbito y nivel, están conformes con la misión que se ha trazado a sí misma la institución. No hay ninguna indicación explícita de que el Consejo podrá examinar la calidad de los programas en sí, como objeto válido del proceso de evaluación. El texto que antecede la referencia a los programas académicos recién citada lee: *"El Consejo aprobará y promulgará normas y criterios objetivos de licenciamiento, **limitados a:**"* (énfasis nuestro); y ahí sigue de inmediato el subinciso "i." recién citado.

No obstante todo lo anterior, cualquier ambigüedad existente sobre la cuestión de la evaluación de los programas desaparece en el **Artículo 9**, inciso **f)** del Proyecto. El mismo dispone que:

*"Reconociendo las facultades y prerrogativas de una institución educativa privada en sus asuntos internos, el Consejo no podrá imponerle a éstas una determinación reglamentaria relacionada con asuntos académicos, estudiantiles, administrativos o fiscales, siempre que la reglamentación interna esté en armonía con las leyes y reglamentos."*

La calidad de los programas académicos es el *"asunto académico"* por excelencia que queda fuera de la jurisdicción del Consejo como posible fundamento de denegación de una licencia. Dicho sea de paso, esa disposición también saca del ámbito de la evaluación los

aspectos administrativos y fiscales, importantísimos para la evaluación del marco institucional. Y respecto a los estudiantes, los beneficiarios principales y el componente más importante de todo proceso educativo, ¿sobre qué asuntos estudiantiles es que el Consejo podrá hacer requerimientos reglamentarios? Parece que sobre ningunos... La cláusula final del texto recién citado, que lee: "*...siempre que la reglamentación interna esté en armonía con las leyes y reglamentos.*", entendemos que se refiere a la reglamentación interna de la propia institución como criterio único contra el cual se puede medir la adecuación o calidad de un programa académico.

En fin, lo anterior lleva a la conclusión de que el Proyecto no confiere al nuevo Consejo la facultad de evaluar los programas académicos ofrecidos por las instituciones para fines de determinar si cumplen o no con estándares de calidad pre-establecidos. Tampoco puede el nuevo Consejo evaluar si, por su contenido y ámbito, los programas académicos cumplen con lo que las instituciones ofrecen al público en sus catálogos y anuncios publicitarios. Por ejemplo, aunque en su catálogo o anuncio publicitario una institución ofrezca un programa, digamos de maestría en tecnología médica, anunciando que en ese programa se preparará a los estudiantes para la utilización de la más moderna tecnología emergente en ese campo, el Consejo no podrá cotejar si el programa realmente incluye el anunciado componente de tecnología emergente, porque el **Artículo 9f)** del Proyecto se lo impide. Se deja afuera ese elemento tan importante, tan vital, del proceso de evaluación. Ver nuevamente el **Anejo 3**.

Todo lo cual significa que, de este Proyecto convertirse en ley, no se le permitirá al nuevo Consejo evaluar los programas académicos en sí antes de conceder o denegar una licencia de autorización o de renovación, o una solicitud de enmienda a licencia, a una entidad que la solicita con intención de ofrecer determinados programas académicos.

Como explicaremos más adelante, aparte de los defectos inherentes al esquema recién descrito, en el sentido de que claudica a la responsabilidad del Estado de garantizar niveles de calidad en la educación superior, esa exclusión de los programas en los procesos de evaluación

para licenciamiento pone en riesgo la elegibilidad futura de las instituciones de educación superior de Puerto Rico y de los estudiantes del país para recibir fondos federales del Gobierno de los Estados Unidos, ya sea a través de ayudas a los estudiantes como las Becas Pell o los préstamos estudiantiles garantizados por el Gobierno Federal, o mediante concesiones de fondos ("*Grants*") a las instituciones mismas.

Contrario a lo que han reclamado algunas de las instituciones educativas de Puerto Rico a través de los años, y parece dar por cierto el Proyecto, el incluir la evaluación de los programas en los procesos de evaluación que efectúa el Consejo no constituye violación o limitación alguna a la autonomía universitaria o a la libertad académica institucional, o de los profesores. Constituye simplemente el requerimiento por el Estado del cumplimiento con la más elemental responsabilidad de cada institución frente a sus estudiantes y frente a la comunidad puertorriqueña: que los programas que anuncia y promete sean los programas que ofrece.

Así ha sido reconocido por toda la jurisprudencia sobre el tema que se ha generado en Puerto Rico, tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal de Apelaciones de nuestro país. Ver **Anejo 4**. Lo mismo ha ocurrido con la jurisprudencia de los tribunales de las jurisdicciones estatales o federal de los Estados Unidos de América.

Aún frente a los frecuentes reclamos de algunas instituciones de educación superior de que la evaluación de programas por el Estado viola su derecho y el de sus profesores a la libertad académica y su derecho a la autonomía universitaria, ningún tribunal lo ha resuelto así. Al contrario, los tribunales siempre han reconocido el altísimo y apremiante interés público del Estado en asegurar la calidad de los ofrecimientos educativos de educación superior mediante un sistema de supervisión o fiscalización que incluya todas las variables de la evaluación relevantes, particularmente las directamente relacionadas con la calidad de los programas académicos. El CESPR nunca ha perdido un caso judicial en el que una institución haya reclamado que la evaluación de sus programas académicos por dicho organismo viola su

derecho, o el de sus profesores, a la libertad académica o de cátedra, o a su autonomía institucional. **Anejo 4.**

Paradójicamente, cuando único algún tribunal estatal de los EEUU ha invalidado un esquema de licenciamiento de instituciones de educación superior que incluya la evaluación de los programas, ha sido cuando ha encontrado que la fuente estatutaria de la reglamentación, o la reglamentación misma estableciendo los criterios de evaluación, no ha sido lo suficientemente específica, no dando a las instituciones adecuado aviso de los criterios que deben satisfacer; dificultando así el cumplimiento. Bajo esquemas estatutarios y reglamentarios con criterios de evaluación específicos, congruentes con las variables de medición reconocidas por la academia, tales como los establecidos en las leyes y reglamentos que han existido en Puerto Rico, mencionados en el **Anejo 1** a esta ponencia, los tribunales siempre han sostenido su validez.

----- \* -----

El defecto de la no evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones educativas como parte del proceso de licenciamiento, nos lleva a otro defecto que tiene el Proyecto, que es un colorario del primero. En el **Artículo 12, Licenciamiento de Instituciones de Educación Superior**, en su inciso **j)**, se dispone que:

*"Cuando una Institución de Educación Superior haya sido acreditada por una entidad acreditadora nacional, regional o profesional, reconocida por el Departamento de Educación de los Estados Unidos de América, durante el año previo a la solicitud de Licencia de Renovación, el Consejo de Educación otorgará dicho licenciamiento, previa presentación de evidencia de acreditación emitida por dicha entidad acreditadora, y luego de verificar que se hayan [sic] cumplido con todos los permisos requeridos por las agencias estatales o locales pertinentes para operar."*

Texto casi idéntico contiene el inciso **k)** respecto a la acreditación por entidades acreditadoras profesionales, a pesar de que el inciso anterior aplica también a las mismas. En ambos casos, sin embargo, se pasa por alto que las entidades acreditadoras de programas profesionales no acreditan a las instituciones, sino a los programas. Ello implica que, respecto a instituciones con programas profesionales, el Gobierno de Puerto Rico estaría claudicando su responsabilidad de evaluar a dichas instituciones a cambio de una acreditación de un programa profesional que no incluye ningún otro aspecto de la actividad institucional, que no sea el programa mismo.

Pero el problema principal no es ese. El problema principal tiene que ver con las diferencias que suele haber entre los procesos de licenciamiento de las autoridades estatales y los procesos para la acreditación de las entidades acreditadoras privadas, nacionales o regionales, entre las que se encuentran el que responden a intereses y fines distintos, su ámbito es distinto, y los procesos de evaluación que se asocian con uno y otro concepto son fundamentalmente diferentes en cuanto a su rigor y especificidad. Ya antes mencionamos la situación con las acreditadoras profesionales. Añádase que muy pocas de las instituciones de Puerto Rico con programas elegibles para acreditación profesional han logrado la misma para dichos programas. Ver **Anejo 5**, incisos **q.** y **r.**

El principal centro de atención de la evaluación para fines de licencia, en torno al cual giran todos los elementos - la prueba de fuego para obtener o no la licencia - es la calidad de los ofrecimientos académicos específicos. En última instancia, lo determinante es si los estudiantes que salgan con grados académicos de las instituciones evaluadas van a tener o no las destrezas que normalmente se asocian y razonablemente se esperan de quienes ostenten dichos grados académicos. Esa determinación sólo se puede hacer centrando la evaluación en los programas.

En cambio, en los procesos de acreditación el centro gravitacional es más bien el marco institucional, la estructura de apoyo sobre la cual descansa el conjunto de programas académicos. En el proceso de acreditación el énfasis de la evaluación se centra sobre factores

institucionales tales como: instalaciones físicas; capacidad financiera y presupuesto; cumplimiento con los planes de desarrollo y crecimiento trazados; historial y evolución de la institución en todas sus dimensiones de facultad, estudiantado, recursos bibliotecarios y financieros; etcétera. Ver el **Anejo 6**.

Lo más importante de todo es que el proceso de acreditación toma como premisa, parte de la presunción, de que a nivel estatal los programas que ofrecen dichas instituciones han sido validados por la evaluación favorable y la correspondiente expedición de una licencia por las autoridades estatales. Tan es así, que la *Middle States Association of Colleges and Schools (MSA)*, que es la entidad acreditadora regional que cubre a Puerto Rico, expresamente se ha negado a entrar en la evaluación de programas durante sus evaluaciones para acreditación. Tan reciente como durante su última visita a Puerto Rico hace escasamente unos meses, al mencionarse el tema en una reunión con miembros del CESPR, los funcionarios de la *MSA* se reiteraron en esa posición.

No obstante, bajo los incisos del **Artículo 12** que nos ocupan (el **j**) y el **k**), los programas académicos de las instituciones educativas que hubieren recibido una acreditación de alguna entidad acreditadora regional o nacional dentro del año anterior a vencer su licencia, no serían evaluados por ninguna de las dos entidades, ni por el Consejo de Educación de Puerto Rico, ni por la entidad acreditadora. Esto sería así, independiente de si se hubiera adoptado o no nuestra recomendación de incorporar la evaluación de los programas a los procesos de licenciamiento.

Lo que sí sería razonable es continuar el tipo de coordinación que existe bajo el régimen actual entre el CESPR y las acreditadoras con ingerencia sobre Puerto Rico, el cual recogemos en la siguiente propuesta de artículo **en sustitución** del Artículo 12 j) del Proyecto. Recomendamos la siguiente disposición:

*"Coordinación y Acuerdos con Entidades Acreditadoras*

*En el desempeño de sus funciones de licenciar y acreditar, y tomando en cuenta el parecer de las instituciones a ser evaluadas, el Consejo podrá llegar a acuerdos con entidades acreditadoras nacionales, regionales o profesionales con el fin de:*

*(a) convalidar total o parcialmente la acreditación de tales entidades como equivalentes a la licencia de renovación o para tener por satisfechos determinados requisitos del proceso de evaluación;*

*(b) utilizar total o parcialmente los hallazgos de tales entidades en los procesos de evaluación del Consejo;*

*(c) hacer visitas de evaluación conjuntamente."*

----- \* -----

De no adoptarse el lenguaje sustituto que proponemos, se desembocaría en un problema de posible inelegibilidad para fondos y ayudas federales, ya sea a través de las Becas Pell, de préstamos estudiantiles garantizados por el Gobierno Federal o de concesiones de fondos (los llamados "*Grants*") directamente a las instituciones bajo distintos conceptos.

Aquí entra en juego "**la TRIADA**", expresión con la que se describe el modelo establecido por el Gobierno Federal de los EEUU para establecer la elegibilidad de instituciones y estudiantes para recibir ayuda económica federal. Ver **Anejo 7**. A dicho modelo se le conoce como "**la TRIADA**", porque involucra a tres sectores con responsabilidades separadas pero engranadas entre sí:

**a. El Estado.**

La evaluación para licenciamiento realizada por el Estado tiene el propósito de:

i. asegurar el cumplimiento con requisitos fundamentales establecidos para garantizar la calidad de los programas, la adecuación de los recursos de enseñanza concomitantes a los programas (facultad, biblioteca, instalaciones físicas, etc.), así como para garantizar la seguridad de las instalaciones y la estabilidad financiera de la institución;

ii. proteger a los estudiantes como consumidores directos de los servicios educativos que les brindan las instituciones, para asegurar que se les brinda lo que se les ofreció en los catálogos y anuncios de la institución (**Anejo 3**); y

iii. proteger a la comunidad en general como consumidores de los servicios profesionales que eventualmente les prestarán los egresados de las instituciones educativas (**Anejo 3**);

**b. Las entidades acreditadoras privadas.**

Existen tres clases de entidades acreditadoras privadas: las nacionales; las regionales; y las de programas profesionales. Como explicamos antes, las entidades acreditadoras privadas nacionales o regionales, reconocidas por el Departamento de Educación de los Estados Unidos, promueven la excelencia en la educación superior desde una perspectiva distinta a la de los Estados, Puerto Rico incluido. Dichas acreditadoras se enfocan más en el marco institucional que rodea los ofrecimientos programáticos, más que en los programas mismos.

En el caso de las acreditadoras de programas profesionales, ocurre casi lo contrario a lo que ocurre con las nacionales y regionales. La entidad acreditadora profesional examina sólo el programa que le ocupa, y no se detiene mucho a considerar el marco institucional. Además de dar por sentado y requerir que la institución tenga su licencia del Estado, la evaluación de programas profesionales parte de la premisa y requiere que la institución ya tenga la certificación de acreditación de una entidad nacional o regional.

Lo más importante de todo es que el proceso de acreditación, ya sea por entidades nacionales, regionales, o de acreditación profesional, toma como premisa, parte de la presunción, de que a nivel estatal los programas que ofrecen dichas instituciones han sido validados por la evaluación favorable y la correspondiente expedición de una licencia por las autoridades estatales.

**c. El Departamento de Educación (DE) de los Estados Unidos.**

El DE de los Estados Unidos, reconoce a las entidades acreditadoras regionales, nacionales y profesionales y certifica la elegibilidad de las instituciones para la obtención de financiamiento a través de fondos federales, incluyendo las Becas Pell, los préstamos con garantía federal, y otros.

Consciente de las diferencias entre las evaluaciones para licencia que hacen los Estados, Puerto Rico incluido, y las evaluaciones para acreditación voluntaria que hacen las entidades acreditadoras nacionales y regionales, entre los requisitos de elegibilidad para recibir las ayudas federales mencionadas se les requiere a las instituciones tener la acreditación de una entidad acreditadora nacional o regional reconocida oficialmente por el Gobierno Federal. A la misma vez, el Gobierno Federal sólo reconoce oficialmente a entidades acreditadoras que sólo aceptan evaluar a instituciones que ya ostenten licencias de sus respectivos Estados. Como una especie de doble cotejo, antes de conceder ayuda a una institución o a sus estudiantes, el Gobierno Federal requiere que dicha institución le evidencie que tiene licencia del Estado.

El debilitamiento de la política pública sobre educación superior que implica **la no evaluación** de los programas académicos, deja trunco uno de los tres lados de la Triada; y muy bien podría resultar en problemas de elegibilidad para ayudas federales a nuestras instituciones de educación superior. Manténgase presente que en Becas Pell nada más los estudiantes puertorriqueños reciben más de setecientos millones de dólares (**\$700 Millones**) anuales.

----- \* -----

A través de los años, algunas instituciones han reclamado como algo problemático, que el CESPR utiliza criterios o estándares de acreditación para sus procesos de licenciamiento institucional y programático. Este reclamo se atiende en el Proyecto que nos ocupa mediante una prohibición contenida en el **Artículo 12 - Licenciamiento de Instituciones de Educación Superior**, en su inciso **h)**, que lee:

*"h) No se interpretará que los requisitos de licenciamiento establecidos por este Plan o mediante reglamento serán más estrictos que aquellos requisitos requeridos*

*para la acreditación. No se podrá usar normas de acreditación como criterio para determinar la expedición, negación y cancelación de la licencia."*

No existe fundamento pedagógico, de derecho o institucional alguno para justificar el texto de esta prohibición. Para empezar, en la primera oración se establece un estándar externo, fuera del control del Gobierno de Puerto Rico, lo cual es una claudicación de la responsabilidad de nuestro Gobierno de llegar a estándares de diseño propio, que sean justos, adecuados, balanceados, razonables, e idóneos para Puerto Rico; no para Pennsylvania, New York, New Jersey o Delaware, todos Estados cubiertos por la *Middle States Association*. Si hoy Puerto Rico aplicara requisitos igual de estrictos que la *Middle States Association* respecto a algún aspecto de la evaluación, pero mañana, por razones congruentes con sus propios intereses y diferente marco de referencia, la *Middle States Association* decide bajar el nivel de sus requisitos para acreditación en cuanto a algún aspecto de la evaluación, los requisitos para licencia que hoy son válidos en Puerto Rico quedarían automáticamente invalidados, por la única razón de que entonces resultarían más estrictos que los diseñados por la acreditadora para New York o Delaware.

Por otro lado, la disposición ignora las diferencias fundamentales de ámbito de acción entre una evaluación para licencia y una evaluación para acreditación, la más importante de las cuales es que en la evaluación para licencia el objeto principal es el programa académico, mientras que la acreditación se focaliza en la institución vista como un todo. Aún en las evaluaciones para licencia de renovación, se examinan todos los programas no evaluados antes, más aquellos ya establecidos que no se hayan evaluado en cinco años.

La interrogante que deja el inciso **h)** recién citado es: cuando el Consejo de Educación entre a evaluar los programas u otros elementos específicos de la operación de una institución, no incluidos en las evaluaciones de las acreditadoras, ¿se va a entender que el Consejo está siendo más estricto que las acreditadoras y por tanto violando este inciso; o se va a reconocer

que simplemente se trata de elementos distintos en la evaluación; no susceptibles a comparación lineal con el trabajo de las acreditadoras?

Finalmente, ¿qué significa la expresión: "*No se podrá usar normas de acreditación como criterio para determinar la expedición, negación y cancelación de la licencia.*"? ¿Acaso implica que el Consejo no podrá utilizar variables de evaluación que ya usan las acreditadoras, tales como: normas sobre adecuación de los recursos bibliotecarios; normas sobre credenciales de los miembros de la facultad; normas sobre capacidad financiera, normas sobre planes de desarrollo y presupuesto; normas sobre asuntos estudiantiles; y sobre laboratorios y equipo de apoyo a la docencia, entre otras?

La anterior discusión tiene tangencia con lo expresado antes sobre el **Artículo 12 j)** sobre la coordinación entre las entidades acreditadoras y el nuevo Consejo, para el cual propusimos antes un texto sustituto.

----- \* -----

Los Comités Evaluadores (antes "Juntas Consultivas"):

El Proyecto menciona en una sola ocasión, de modo muy parco, la utilización de "*comités evaluadores*" para los procesos de evaluación de solicitudes de las instituciones. Lo hace en el **Artículo 9 - Facultades, Funciones y Deberes del Consejo**, en su inciso **m)**. Estos comités equivalen a lo que desde la Ley 1 de 1966 de PR, se ha llamado con el nombre de "*juntas consultivas*".

El uso de tales comités, llámeseles "*comités evaluadores*" o "*juntas consultivas*", resulta en gran parte del concepto de que las evaluaciones para determinar cumplimiento con estándares de calidad en la academia sean hechas por "los iguales" (los "*peers*"), por recursos profesionales que salgan de la propia academia, a diferencia de hacer las evaluaciones por unos funcionarios del Estado, especializados como puedan estar en tales procesos, pero que constituirían evaluaciones hechas "desde afuera", por terceros. El concepto prevaleciente en la inmensa mayoría de los Estados de la Unión Norteamericana es que las evaluaciones sean

hechas "por los iguales". Es por eso que se acostumbra utilizar comités evaluadores nombrados *ad hoc* para cada evaluación, de entre miembros distinguidos de la comunidad universitaria y profesional.

Por su importancia para los procesos de evaluación, creemos firmemente que el Proyecto debe cubrir con más detalles el uso de los comités evaluadores. A tales efectos, en el **Anejo 8** de esta ponencia exponemos con más detalles el historial del uso de los comités evaluadores en Puerto Rico y nuestra sugerencia de enmienda por adición al Proyecto, con una disposición sobre el nombramiento y otra sobre el funcionamiento de los comités evaluadores.

----- \* -----

La concesión automática de licencias provisionales, por términos de seis meses, en lo que se completan los procedimientos de revisión judicial:

En dos lugares respecto a la educación superior, el Proyecto parece aplicar o aplica el concepto de aprobación automática de las solicitudes de licencia o enmienda a licencia. Parece aplicarlo, aunque no lo indica así expresamente, en el inciso **m)** del **Artículo 12 - Licenciamiento de Instituciones de Educación Superior**. En la parte pertinente, dicho inciso lee:

*"El Consejo tendrá un periodo de noventa (90) días calendario, a partir de la fecha en que el Consejo certifique como debidamente presentada la solicitud, para notificar por escrito su determinación sobre el otorgamiento o denegación de una licencia."*

Dijimos que "*parece aplicar el concepto de aprobación automática*" pues, en ningún sitio se indica expresamente cual será la consecuencia de que el Consejo no cumpla con el término de 90 días, pero esa sería la consecuencia a esperar.

El segundo lugar en el que se aplica la aprobación automática, esta vez de modo temporal, es en la última oración del mismo inciso **m)** recién aludido. Esta lee:

*"Si el procedimiento de revisión judicial no ha finalizado treinta (30) días previo a la fecha de comienzo de operaciones o vencimiento de la licencia vigente, el Consejo*

*deberá expedir una licencia provisional por un término no mayor de cinco (5) meses."*

En lo que se refiere a los 90 días calendario, el problema es que el término es muy corto, y nosotros estamos proponiendo en otra parte de esta ponencia que se extienda a 120 días laborables, por razones que se explican allí. Al menos en ese caso, sin embargo, la cuestión depende de la diligencia del Consejo y está bajo su control.

En el caso de la licencia provisional, de salida nos enfrentamos a dos problemas: por un lado, la expedición o no de la licencia provisional se hace depender de la acción o inacción del Tribunal Supremo de Puerto Rico (ante quien ya estaría el caso al momento de la aplicación de la norma), y no del Consejo, que es quien tiene la responsabilidad de hacer cumplir la política pública sobre educación superior. En segundo lugar, se está concediendo una licencia provisional a una entidad cuya solicitud de licencia ya fue denegada en sus méritos por el Consejo, cuya denegación ya fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones. Dos entidades adjudicativas del Estado ya habrán denegado la solicitud en sus méritos, pero por la tardanza que pueda haber ocurrido en el trámite ante el Tribunal Supremo, el Proyecto requiere que se emita una licencia provisional. Se le estaría permitiendo a una institución comenzar o continuar con un programa académico ya determinado defectuoso, parece que sin pensar en el daño que se le podría estar causando a los estudiantes, si eventualmente prevalece la denegación. ¿Qué harían los estudiantes con ese tiempo invertido, mejor dicho, perdido, en tomar unos cursos que al confirmarse su inadecuación y sus defectos quedarían invalidados? El dinero se les podría reembolsar, pero el tiempo vital y existencial invertido sería irrecuperable.

El Término de 90 Días Calendario Establecido para el Consejo Notificar Decisiones Respecto a Solicitudes de Licencia o de Enmiendas a Licencias:

Lo cierto es que si el sistema que se establezca no va a incluir la evaluación de los programas académicos, probablemente no sea tan difícil cumplir con el término de 90 días calendario; aunque ciertamente ayudaría que, en vez de indicarse que se trata de días calendario,

se trata de días laborables. Esto es especialmente así a la luz de los recortes de personal que han sufrido el Consejo de Educación Superior y el Consejo General de Educación como resultado de la Ley 7 de 2009. En el caso del Consejo de Educación Superior, el recorte representó más del 50% de los empleados que tenía.

Pero si esta Honorable Comisión adopta la recomendación principal de esta ponencia, al efecto de que la evaluación de solicitudes de licencia o enmiendas a licencia incluya la evaluación de los programas académicos, como nosotros creemos firmemente que debe ocurrir, muy respetuosamente le planteamos a esta Honorable Comisión que es prácticamente imposible completar los procesos de evaluación y notificar las decisiones a las instituciones en 90 días calendario.

Es bueno conocer el historial estatutario y judicial de la imposición al CESPR de un término para actuar, una vez recibe las solicitudes. Ninguna de las leyes anteriores a la Ley 17 del 1993, que es la ley actualmente vigente, estableció un límite de tiempo para el Consejo actuar. En la Ley 17 se estableció el término de 120 días, pero sin aclarar si se trataba de días laborables o calendario, y sin especificar si se trataba de un término jurisdiccional o directriz, susceptible a extensión por justa causa. Hubo varios casos judiciales en los que instituciones plantearon que el Consejo se había excedido de los 120 días naturales y que, por tanto, la licencia se debía considerar aprobada. Ante planteamientos del CESPR, descriptivos de los trámites que el proceso implica, los tribunales resolvieron: primero; que lo más razonable era interpretar que el término era de 120 días laborables, y no de días naturales o calendario; y segundo, que el término establecido no era jurisdiccional, sino directriz, y por lo tanto podía ser extendido por justa causa debidamente documentada por el CESPR.<sup>2</sup>

Posteriormente, el asunto fue llevado a la Asamblea Legislativa. Esta, considerando la naturaleza y características de los trámites requeridos, y tomando en consideración las

---

<sup>2</sup> SUAGM v. CES 142 DPR 558 y 142 DPR 23; U. Puertorriqueña de las Antillas v. CES Civil Núm. KPE 95-0025 (906) Sup SJ; PR Tech Jr. College v. CESPR KLRA 2004-586 Sup SJ; SUAGM v. CESPR Civil Núm. KLRA 02-683 Sup SJ.

decisiones judiciales aludidas, enmendó la ley para establecer estatutariamente que el término es de 120 días laborables y que puede ser extendido por justa causa. Lo hizo mediante la correspondiente enmienda a la Ley 17 de 1993. La emienda reza:

**Artículo 11 Requisito de Licencia para Operar en Puerto Rico**

...

*(2) La tramitación de una licencia no podrá extenderse por más de ciento (120) días laborables a partir de la fecha de la radicación de la solicitud correspondiente. Este término podrá ser prorrogado por causa justificada. Pasado ese término, la licencia se considerará otorgada si no ha mediado una decisión en sentido contrario.*

La mejor manera de alguien entender por qué es que los trámites toman ese tiempo, es examinando lo que ocurre actualmente, una vez una institución presenta una solicitud al CESPR.

Primero, el CESPR examina la documentación de apoyo presentada con la solicitud para determinar si está debidamente sometida, de conformidad con los requerimientos reglamentarios. De faltar información o documentos de apoyo, se notifica a la institución inmediatamente para que corrija la deficiencia. Dependiendo del número de programas que incluya la solicitud y de otros factores de mayor o menor complejidad que puedan estar presentes en la misma, este trámite puede tomar desde unos cinco hasta unos diez días laborables.

Concluida la anterior etapa, el Consejo tiene que, a base del tipo de solicitud (autorización, renovación o enmienda), y tomando en consideración la naturaleza, nivel y alcance de los ofrecimientos académicos cubiertos por la misma, constituir la Junta Consultiva. Típicamente, para una solicitud de autorización o de renovación se requiere un mínimo de cinco miembros de junta (quienes se distribuyen las áreas básicas de: instalaciones físicas; capacidad financiera; servicios estudiantiles; recursos bibliotecarios; credenciales y experiencia del personal docente; y credenciales y experiencia de los administradores). Además, suele

requerirse por lo menos un miembro adicional para evaluar cada programa académico cubierto por la solicitud, y determinar si cumple con requisitos mínimos de calidad.

Las solicitudes pueden cubrir un sólo programa académico. Por ejemplo, así puede ser en el caso de solicitudes de enmienda a licencia. No obstante, cuando se trata de una nueva institución o de una solicitud de renovación de licencia, las solicitudes pueden cubrir hasta diez o quince programas. Ha habido casos de un número mayor. En estos precisos momentos, el CESPR está en los trámites de selección de junta consultiva para una solicitud de licencia de autorización presentada por una nueva institución, que requerirá la evaluación de once (11) programas académicos, incluyendo programas profesionales, entre otros un programa de doctor en odontología y otro de derecho.

Este proceso requiere identificar candidatos, determinar su disponibilidad, cotejar con la institución solicitante a ver si acepta a los candidatos seleccionados por el Consejo (a la institución se le conceden 10 días para informar si acepta o no a los miembros de la junta; si no acepta a uno o más, se reclutan sustitutos) y, en los casos en que se trate de profesores de otras instituciones, o empleados de entidades privadas o públicas, gestionar la autorización del patrono. Se debe recordar que los miembros de las juntas consultivas trabajan voluntariamente y *ad honorem*.

Para determinados programas, si no hay profesionales disponibles o no se logra reclutar personas de Puerto Rico; o porque la institución así lo solicita expresamente, hay que reclutar académicos o profesionales del exterior de PR. En estos momentos el CESPR tiene ante sí una solicitud de una institución para que se reclute uno o más peritos de fuera de PR para evaluar ciertos aspectos de una solicitud de enmienda a licencia.

La fase de constituir la junta consultiva suele tomar un mínimo de alrededor de 10 a 15 días laborables, dependiendo de las circunstancias. En casos excepcionales, puede tomar más.

Constituida la Junta, personal del CESPR orienta a sus miembros sobre la ley, el reglamento y los procedimientos a seguir y, en coordinación con la institución, se planifica el calendario de eventos para el proceso.

La Junta estudia la solicitud y la documentación de apoyo y efectúa la visita a la institución, según acordado en el calendario. Normalmente, la visita se efectúa dentro de los treinta (30) días laborables de la institución haber sometido su solicitud al Consejo y éste haber certificado que la solicitud presentada está completa y quedó correctamente sometida.

Dentro de los treinta (30) días laborables de concluida la visita de evaluación, la junta consultiva (bajo la nueva ley sería "*el comité evaluador*"), trabajando en conjunto, rinde un Informe de Hallazgos por escrito, del cual el Consejo remite copia a la institución prontamente. La institución tiene entonces treinta (30) días laborables para remitir al comité evaluador, por conducto del Consejo, un Informe de Reacción en el que expone su posición, respuesta, comentarios o refutación respecto a cada señalamiento que se le haya hecho en el Informe de Hallazgos. No es inusual que la institución solicite y reciba una o dos prórrogas para someter su Informe de Reacción o para tomar acciones correctivas.

Dentro de los treinta (30) días laborables de haber recibido el Informe de Reacción, la junta somete su Informe Final al Consejo y, tras reunirse con ésta para analizar la recomendación y aclarar dudas, el Consejo toma su decisión y la notifica a la institución. Los trámites recién descritos, si no ocurre ninguna causa justificada para extenderlos, toman exactamente 120 días laborables.

Es necesario reiterar que las solicitudes no siempre se refieren a un solo programa académico. De hecho, casi nunca es así; y en el proceso hay que evaluar simultáneamente cuantos programas queden incluidos en la solicitud.

También queremos destacar que en no pocas ocasiones, ante una determinación adversa a la solicitud, en vez de simplemente denegar la misma, el CESPR lo que hace es conceder a la institución la oportunidad de corregir los defectos señalados que impiden la concesión de la

licencia. Cuando la institución se acoge a este tipo de oportunidad, el proceso ciertamente rebaza los 120 días laborables; pero ello ocurre para el exclusivo beneficio de la institución.

Quizás se podrá acortar el término que tienen las instituciones para responder a los Informes de Hallazgos; digamos, de 30 a 10 días. Ahí nos economizaríamos 20 días en el proceso. No obstante, por alguna razón sospechamos que las instituciones no estarían de acuerdo con ese cambio.

En el **Anejo 9** incluimos nuestra propuesta de redacción estatutaria para cubrir el tema de los términos.

La interrelación de facultades, funciones y deberes del Director Ejecutivo del Consejo y las de los miembros de Consejo propiamente:

La correlación operacional y de autoridad que establece el Proyecto entre el Director Ejecutivo y los miembros del Consejo en sus **Artículos 9 y 10**, pertenece más a una estructura corporativa privada, en la que la responsabilidad principal inmediata por el funcionamiento y el cumplimiento con los propósitos y metas de la entidad recae sobre su principal funcionario ejecutivo, y existe una Junta de Directores que actúa como una especie de intermediaria entre los accionistas y el director ejecutivo para asegurarse de que este último actúe en el mejor interés de la entidad, por senderos más o menos delimitados. En ese formato organizacional, la Junta de Directores supervisa desde cierta distancia la actividad del ejecutivo, pero es éste quien administra la actividad principal de la entidad.

Lo mismo ocurre en Puerto Rico incluso con las corporaciones públicas, por ejemplo, la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. En ellas, la administración de los servicios públicos de los que se trata es la responsabilidad del director ejecutivo. Las personas que dan el frente por dichas entidades, son sus respectivos directores ejecutivos.

El Consejo de Educación no será así. La responsabilidad por la administración de la política pública sobre educación, a partir de la aprobación del Proyecto bajo consideración,

recaerá totalmente sobre los miembros del Consejo como colectividad. Quien evaluará y tomará las decisiones sobre las solicitudes de licencia, con la ayuda de los comités evaluadores, será el Consejo; quien aprobará y promulgará reglamentos para el licenciamiento y acreditación de las instituciones y sus programas no será el Director Ejecutivo; será el Consejo como cuerpo colegiado.

Siguiendo el principio fundamental de gerencia - pública o privada - de que quien tiene la responsabilidad debe tener la autoridad, no hay duda alguna de que la autoridad final sobre todas las cuestiones que maneje el Consejo debe recaer sobre el propio Consejo y no sobre el Director Ejecutivo. El Consejo como cuerpo debe poseer la autoridad final sobre todas las decisiones, ya sean las adjudicativas que afectan derechos de terceros (como lo son las instituciones educativas), o las administrativas internas que determinan cuán eficientemente el organismo cumplirá con sus funciones.

Tal como están redactados los **Artículos 9 y 10**, el Proyecto prácticamente convierte a los miembros del Consejo de Educación en subalternos del Director Ejecutivo. El es, y no el Consejo, la autoridad nominadora para todos los empleados del Consejo; es el, y no el Consejo, quien diseña la estructura organizacional que va a adoptar el organismo para su funcionamiento; es el quien está a cargo, no el Consejo, de la planificación presupuestaria, de la determinación de los recursos humanos necesarios, de los asuntos legales, etcétera. (**Artículo 12 a)** al **o)**). Quizás los ejemplos más extremos de esta distorsión de autoridad que estamos señalando sea la que se desprende de los incisos **c)** y **o)** del **Artículo 10**.

Bajo el inciso **c)**, corresponde al Director Ejecutivo, no al Consejo:

*"c) establecer, como parte de la estructura organizacional, un área, división o unidad especializada para atender los procesos de otorgamiento de licencias..."*.

En otras palabras, quien va a decidir cómo se organiza el Consejo para llevar a cabo su función de licenciamiento será el Director Ejecutivo, no los miembros del Consejo.

Bajo el inciso **o)**:

*"o) realizar vistas públicas, según sea necesario, sobre cualquier asunto bajo su jurisdicción que entienda meritorio, para llevar a cabo los propósitos provistos por este Plan. Disponiéndose que, será indispensable la celebración de vistas públicas para el trámite de aprobación o enmiendas a los reglamentos aplicables a los procesos de licenciamiento."*

Si es necesario celebrar vistas públicas o no, y cuándo y cómo celebrarlas lo decidirá el Director Ejecutivo; no el Consejo. No creo que esto requiera más comentario.

Creemos que la figura del Director Ejecutivo es de importancia cardinal para el cumplimiento de la misión del Consejo de Educación. Prácticamente se le podrían dejar todas las funciones y prerrogativas que indica el Proyecto, si el **Artículo 10** completo comenzara con la siguiente expresión:

*"El Director Ejecutivo tendrá las siguientes facultades, funciones y responsabilidades, todas ellas sujetas a la supervisión y aprobación del Presidente del Consejo o del Consejo propiamente, según corresponda; dentro del ámbito de autoridad y discreción que se establece en esta ley y que el Consejo le delegue en su Reglamento de Funcionamiento Interno o mediante certificaciones al efecto:"*

Nuestra posición completa sobre este asunto queda recogida en el lenguaje estatutario que sugerimos en el **Anejo 10**.

----- \* -----

Tenemos un número de propuestas de enmiendas que no hemos mencionado por las limitaciones de tiempo que la presentación de esta ponencia necesariamente nos impone. No obstante, las hemos incluido en uno de los **Anejos** que complementa esta presentación.

Por otro lado, como se indica más adelante, también hemos incluido una serie de recomendaciones de cambios como el **Anejo 11**, que es un documento preparado al estilo de un proyecto sustitutivo que contiene gran parte de las soluciones de redacción estatutaria que nosotros proponemos para la implantación de la política pública que nos ocupa, correctamente

formulada desde nuestro punto de vista. Dicho documento cubre principalmente las áreas de interés nuestro en la educación superior. Como se indica en la primera página del **Anejo 11**, en cualquier punto en el que el fraseo específico de alguna disposición difiera del sugerido durante esta ponencia, prevalece el propuesto en la ponencia.

La Política Pública que Sirve de Base al Proyecto:

Si tuviéramos que resumir en una sola oración nuestra objeción o reserva principal respecto al Proyecto que nos ocupa, diríamos que su problema principal es que la conceptualización de la política pública sobre la cual está construido es incorrecta. Parte de premisas incorrectas y llega a una formulación incorrecta. Todo el Proyecto está permeado por la noción de que la libertad de cátedra y la autonomía institucional universitaria son valores absolutos que impiden al Estado intervenir en forma alguna para proteger el interés público en mantener en Puerto Rico un sistema de educación superior de buena calidad, que propenda al desarrollo integral del ser humano, maximice el potencial intelectual de cada individuo y provea a sus egresados unos conocimientos y destrezas bien fundamentados que los coloquen en posición competitiva en los mercados de trabajo, tanto de Puerto Rico como de los Estados Unidos y de la comunidad internacional.

La redacción de la política pública que establece el Proyecto pasa por alto que en el sistema constitucional de Puerto Rico, igual que en el sistema constitucional de los Estados Unidos de América, no hay derechos absolutos. Aún respecto a la manifestación más pura y libre de la expresión de un ser humano, como es la palabra hablada, no existe un derecho absoluto. Como dijo el Juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, Oliver Wendell Holmes, de modo conciso e impactante: "*Nadie tiene derecho a gritar "¡FUEGO!" falsamente en un teatro lleno de público*".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Schenk v. United States 249 US 47 (1919).

A lo largo de todo el Proyecto, se concibe y se trata al Estado, actuando a través del nuevo Consejo de Educación, como si se tratara de un ente delincuente, de un criminal al que hay que recordar constantemente que está encadenado y que cualquier intento de aflojar las cadenas y darse un poco de espacio, será vigilado muy de cerca y castigado severamente. Con esa visión absolutista, de total e injustificada inflexibilidad, se arriesga innecesariamente la capacitación de nuestras nuevas generaciones para enfrentarse al mundo globalizado en que les ha tocado vivir.

Como indicamos al principio y luego en por lo menos otra ocasión en este documento, la fórmula adecuada y jurídicamente correcta para cumplir con la responsabilidad del Estado en áreas de alto interés público, como es la educación superior, que a la vez tienen tangencia con importantes derechos de las personas naturales o jurídicas, como ocurre en este caso con la libertad académica y la autonomía institucional, es **el balance**.

La declaración de política pública del **Artículo 2** del Proyecto, padece precisamente de absolutismo antijurídico y falta de balance. El cuarto párrafo del **Artículo 2 - Declaración de Política Pública**, lee:

*"Igualmente, en todo lo concerniente al licenciamiento de las Instituciones de Educación Superior, se reconoce la existencia de un ámbito inviolable de autonomía institucional que resguarda a las universidades y colegios universitarios privados de interferencias oficiales que menoscaben su libertad académica o atenten contra éstas."*

Es cierto que existe tal ámbito inviolable de autonomía institucional, como también es correcta la última oración del párrafo, que lee:

*"El respeto a la autonomía de las universidades y colegios universitarios públicos y privados es esencial para que fluya el pensamiento libre y las iniciativas intelectuales y docentes que contribuyan al mejoramiento social, cultural y económico de nuestro pueblo."*

Lo que no es jurídicamente correcto tal como está fraseado es la oración que separa a las dos citadas, que lee:

*"La libertad académica ha sido definida como el conjunto de facultades y prerrogativas de un plantel educativo para determinar, sin intervención gubernamental alguna, o sin el requisito de aprobación previa, de [sic] qué se debe enseñar (currículo), cómo enseñar lo que enseña (metodología educativa), quiénes constituyen su cuerpo docente y quiénes componen su cuerpo estudiantil."* Enfasis nuestro.

La parte subrayada del texto citado, en el contexto de la pieza legislativa que nos ocupa, es jurídicamente incorrecta y le impone al nuevo Consejo una camisa de fuerza que le impide cumplir cabalmente con la responsabilidad de proteger el interés público en el campo que nos ocupa. Como explicamos antes en esta disertación, tanto los tribunales de Puerto Rico como los de los Estados Unidos, estatales y federales, han reconocido la validez de sistemas de supervisión y licenciamiento estatal de la educación superior como el que ha existido en Puerto Rico desde el 1976. La evaluación de los programas académicos que ofrece o se propone ofrecer una institución de educación superior, ya sea evaluación previa o no, ha sido validada repetidamente en Puerto Rico, al igual que en los Estados Unidos, una y otra vez, como objeto válido de supervisión estatal.

Y no es simplemente cuestión de que ese tipo de supervisión estatal no se considere inválido. Es que es indispensable que esa supervisión exista. Claro está, respetando siempre los linderos, válidos también, de la libertad académica y la autonomía universitaria.

Más adelante, en el siguiente párrafo, se hace una aseveración que introduce un elemento limitante que no tiene legitimación en derecho y que ignora la doctrina jurídica prevaleciente en Puerto Rico y en los Estados Unidos. La segunda oración del quinto párrafo del **Artículo 2** lee:

*"Como parte de sus facultades, el Estado podrá requerir de estas instituciones que cumplan con unos requisitos mínimos, con el propósito de proteger la seguridad y*

la salud de los integrantes de la comunidad académica, sin intervenir en los aspectos medulares del proceso de enseñanza-aprendizaje, que han de ser de la competencia exclusiva de los cuerpos deliberativos de las instituciones privadas, quienes determinarán dichos asuntos en conformidad con la misión y filosofía que libremente haya optado el plantel educativo." Enfasis nuestro.

Aquí se transmite la noción incorrecta de que los únicos tópicos que pueden incluir los requisitos mínimos que se establezcan son los mencionados, con exclusión de otros. Eso es incorrecto jurídicamente y es mala política pública. Con salvaguardas como las que existen en el sistema de supervisión actual (bajo la Ley 17 de 1993) y como las sugeridas anteriormente en esta ponencia y en el **Anejo 11** antes mencionado, el Estado puede examinar y evaluar numerosos aspectos de la operación de las instituciones de educación superior, según antes expuesto.

Para resolver los defectos de la declaración de política pública del Proyecto aquí señalados, basta remover del **Artículo 2** las diversas expresiones innecesariamente limitantes e incorrectamente absolutas que hemos señalado, hacer lo mismo en varios lugares en el cuerpo del Proyecto donde aparecen y rephrasearlas con el sentido de balance que corresponde.

Específicamente en el **Artículo 2**, bastaría insertar en el lugar apropiado (por ejemplo, tras el final del tercer párrafo, luego de: "...y docentes, que contribuyan al mejoramiento social, cultural y económico de nuestro pueblo." una aseveración como la siguiente:

*"Como contraparte, se reconoce el derecho y la responsabilidad del Estado de supervisar a las instituciones de educación superior mediante un sistema de licenciamiento como el que aquí se establece, que: proteja el interés público en asegurar para Puerto Rico un sistema de educación superior de máxima calidad y excelencia; satisfaga las necesidades y expectativas del Pueblo puertorriqueño y; mantenga la competitividad de nuestro sistema educativo, mediante el fortalecimiento de los programas académicos y las instituciones educativas que los*

*ofrecen; respetando a la vez los derechos, prerrogativas y legítimo ámbito de libertad académica de las instituciones, públicas o privadas."*

----- \* -----

Es importantísimo que se haga una reflexión intelectual y académica sobre los aspectos de licenciamiento y acreditación contenidos en el Plan de Reorganización. La coyuntura económica no nos permite ser negligentes en cuanto al futuro de la educación en Puerto Rico. Economías que menoscaben el andamiaje del éxito económico de un país no son economías. Son quiebras.

Es pertinente e instructiva una cita tomada de una opinión disidente del Juez James H. MacLeary, del Tribunal Supremo de Puerto Rico, de principios del Siglo 20:<sup>4</sup>

*"Si para llegar a una correcta decisión en este caso es necesario modificar las opiniones dictadas anteriormente por este Tribunal, ¡que se modifiquen de cualquier modo, o que se anulen, si fuere necesario! Al error no se le puede nunca convertir en verdad, por más que se insista en él. Si se ha seguido un camino equivocado, volvamos sobre nuestros pasos antes de que nos perdamos en el laberinto de los engaños; atrevámonos a proceder correctamente."*

A juicio de los miembros del actual Consejo de Educación Superior de Puerto Rico, el Proyecto de ley titulado: "*Plan de Reorganización Número 2 de 2010 - Consejo de Educación*" debe ser sustancialmente modificado para hacerlo congruente con los conceptos esbozados en esta ponencia.

Quedamos a la disposición de la Comisión para contestar las preguntas que tengan a bien hacernos y aclarar las dudas que hayan quedado sobre cualquiera de los puntos cubiertos.

Muchas gracias.

---

<sup>4</sup> Giménez et al v. Brenes 10 DPR 128, 171 (1906).

8 de marzo de 2010