



INFORME DE EXAMEN

OIG-E-23-001

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

SECRETARÍA AUXILIAR DE EDUCACIÓN MONTESSORI

15 de julio de 2022



OFICINA DE LA
INSPECTORA GENERAL
GOBIERNO DE PUERTO RICO

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO	1
INFORMACIÓN SOBRE LA ENTIDAD EXAMINADA.....	3
BASE LEGAL.....	3
OBJETIVOS.....	4
ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN.....	4
HALLAZGOS	5
COMENTARIO ESPECIAL.....	15
COMUNICACIÓN GERENCIAL.....	16
RECOMENDACIONES	16
CONCLUSIÓN	18
APROBACIÓN	18
INFORMACIÓN GENERAL	19

RESUMEN EJECUTIVO

La Oficina del Inspector General de Puerto Rico (OIG), atendió una comunicación de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), en la que se refirió un asunto¹ sobre posibles irregularidades en la contratación (reclutamiento) de asistentes de maestros en escuelas públicas Montessori del Departamento de Educación de Puerto Rico (DE). Como parte de la colaboración entre las entidades de fiscalización, así como las disposiciones establecidas en la Ley Núm. 2 de 2018, según enmendada y conocida como el *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*, se evaluó el contenido por el Área de Pre-Intervención y Exámenes de la OIG y se determinó el inicio de un examen.

El análisis consistió en evaluar irregularidades en la contratación de una entidad sin fines de lucro, y el reclutamiento de asistentes de maestros en escuelas Montessori y otros asuntos relacionados a la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori.

En el año 2008, se incorporó bajo las leyes de Puerto Rico una organización sin fines de lucro que acompaña a escuelas públicas que deciden transformarse en una escuela Montessori dentro del DE. Según se desprende de los documentos evaluados, la función principal de la organización es adiestrar y certificar a guías y asistentes en la pedagogía Montessori y proveer liderazgo, apoyo y asistencia a escuelas públicas y comunidades hermanas. Mantiene alianzas con fundaciones, el gobierno local y el sector privado para garantizar una educación pública Montessori de alta calidad.

Esta organización está acreditada por el *Montessori Accreditation Council for Teacher Education* (MECATE) para ofrecer cursos de certificación de guías Montessori para los niveles de Educación Temprana, Elemental y Secundaria, y está afiliado a la *American Montessori Society* (AMS). Su misión es promover una transformación educativa y social mediante la educación Montessori al servicio de la niñez y la juventud para el logro de la paz. Colabora con el DE mediante la provisión de estructuras de trabajo y recursos necesarios para articular efectivamente el desarrollo de maestros hacia la filosofía y la metodología Montessori.

En el año 2012 el DE reconoció a las escuelas públicas Montessori y las integró a su Unidad de Escuelas Especializadas. Esto contribuyó a que el proyecto creciera dentro del DE. En el año 2014, como resultado del crecimiento de escuelas e interés por parte de las comunidades, se estableció la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori (SAEM), dentro del DE, lo que aumentó el número de escuelas de 25 a 46. En el año 2018 la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 277-2018 que crea la SAEM con mayor autonomía dentro del sistema.

Actualmente, la entidad sin fines de lucro ha ofrecido sus servicios a 46 escuelas públicas Montessori, más de 600 maestros (guías), 46 directores y sobre 300 asistentes de implementación

¹ Contenido Confidencial y Privilegiado

del currículo Montessori. A través de sus escuelas, sirve a 13,759 estudiantes y 11,000 familias, en 25 municipios, que incluye al Municipio de Vieques.²

Mediante los presupuestos certificados para los años fiscales 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020 se asignaron al DE \$3,500,000 para cada año y \$6,000,000 para el año fiscal 2020-2021, para contratar los servicios educativos de la entidad sin fines de lucro. Esto con el fin de cumplir con la política pública del DE y continuar con el desarrollo de las escuelas públicas Montessori. De la evaluación realizada a la asignación y aprobación de los fondos, la OIG constató que la entidad sin fines de lucro somete ante la Asamblea Legislativa una propuesta para una petición presupuestaria. Esta propuesta es evaluada, aprobada e insertada en el presupuesto asignado al DE. Luego el DE realiza un contrato o acuerdo colaborativo con la entidad sin fines de lucro, para el desembolso de los fondos.

El examen realizado reflejó las siguientes deficiencias:

1. Ausencia de fiscalización en el manejo de los fondos asignados a la entidad sin fines de lucro.
2. Incumplimiento de la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori del DE con el Plan de Monitoría para verificar la ejecutoria y cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la propuesta de servicios sometida por la entidad sin fines de lucro.
3. Contratación de asistentes Montessori que reúnen las características para la creación de un puesto y falta de creación de un puesto para maestros guías y directores Montessori.
4. Asistentes Montessori que brindan atención a estudiantes sin contar con curso y certificación.

Conforme con lo establecido en el Artículo 17 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*, la OIG remite el presente informe a la autoridad nominadora para que tome las medidas correctivas que estime pertinentes ante el incumplimiento de procedimientos internos por parte de empleados del DE y notifique a la OIG las acciones tomadas para garantizar el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables.

La OIG está comprometida en fomentar los más óptimos niveles de integridad, honestidad, transparencia, efectividad y eficiencia en el servicio público. De igual forma rechaza todo acto, conducta o indicio de corrupción por parte de funcionarios o empleados públicos que inflija sobre la credibilidad del Gobierno de Puerto Rico y sus entidades.

De conocer sobre actos que podrían poner en peligro el buen uso de fondos públicos, así como actos que podrían constituir corrupción, puede comunicarse con la línea confidencial de la OIG al 787-679-7979 o a través del correo electrónico informa@oig.pr.gov.

² Según indica la propuesta presentada por la entidad sin fines de lucro para el Contrato Núm. 2022-0000x0.

El presente informe se hace público conforme con lo establecido en la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico* (Ley Núm. 15-2017), y otras normativas aplicables.

INFORMACIÓN SOBRE LA ENTIDAD EXAMINADA

La Secretaría Auxiliar de Educación Montessori (SAEM) fue creada en virtud de la Ley Núm. 277-2018, conocida como *Ley para Crear la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori Adscrita al Departamento de Educación*, con el fin de desarrollar el modelo Montessori en las escuelas del Departamento de Educación de Puerto Rico; y para otros fines relacionados.

Esta Ley tiene el propósito de fomentar el desarrollo pleno de las potencialidades humanas del estudiante, mediante la creación de ambientes educativos en la filosofía, la metodología y el currículo Montessori, para fortalecer la formación de familias, maestros y directores, así como de toda la comunidad escolar, con el fin de alcanzar solidaridad y paz para el mundo que vivimos.

El secretario auxiliar de Educación Montessori es la persona designada por el secretario de Educación, responsable de dirigir la SAEM en el DE. El puesto requiere una experiencia mínima de cinco años ejercidos en una escuela Montessori y poseer preparación y certificación Montessori, conocer su filosofía, metodología y currículo. Dicho nombramiento será por un término de cinco años.

El secretario de la SAEM será recomendado por un comité constituido por un representante de una organización sin fines de lucro y dos representantes de las escuelas Montessori del DE (director de escuela o maestro). El proceso no debe dilatarse por la ausencia de los dos representantes de las escuelas Montessori.

El secretario de Educación deberá adoptar o enmendar reglamentos a los fines de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley.

El DE separará fondos de su presupuesto y proveerá los recursos necesarios para viabilizar lo dispuesto en la mencionada Ley.

BASE LEGAL

El presente informe se emite en virtud de los Artículos 7, 8 y 9, 13 y 17 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*.

OBJETIVOS

El examen estuvo dirigido a los siguientes objetivos:

- a. Verificar la veracidad de los alegatos presentados en la querrella.
- b. Evaluar y determinar el cumplimiento con leyes, reglamentos, normas y procedimientos aplicables.
- c. Someter recomendaciones.

De acuerdo con lo establecido en las siguientes regulaciones:

- Ley Núm. 277-2018, conocida como *Ley para crear la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori Adscrita al Departamento de Educación*.
- Ley Núm. 73-2019, según enmendada, conocida como *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*.
- Manual de Procedimientos para Otorgar a Entidades sin Fines de Lucro la Asignación de Fondos Contenida Presupuesto Certificado del Gobierno de Puerto Rico, mediante Resolución Conjunta y otros requeridos por Ley, emitido el 15 de octubre de 2019.
- Carta Circular Núm. 1300-35-07 *Guías para determinar si los servicios a prestarse constituyen un puesto o servicios profesionales*, emitida el 27 de marzo de 2007 por el Departamento de Hacienda.
- Memorando Especial Núm. 2-2016, *Guías para Determinar si los Servicios a Prestarse Constituyen Puestos o Contratos de Servicios Profesionales o Consultivos*, emitido el 20 de enero de 2016 por el director de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Legales y Administración de Recursos Humanos.

ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN

El examen cubrió el período del 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2021. Se efectuaron las pruebas que se consideraron necesarias dentro de las circunstancias.

La metodología utilizada fue la siguiente:

1. Realizar un estudio preliminar de los documentos referidos por la OCPR.
2. Análisis de los documentos sometidos por el DE.

-
3. Análisis de leyes, reglamentación e información interna y externa.
 4. Entrevistas a funcionarios del DE.
 5. Visitas a las escuelas públicas Montessori.

En algunos aspectos, se examinaron transacciones, documentos y operaciones de fechas anteriores y posteriores.

HALLAZGOS

A continuación, se detallan los hallazgos relacionados con las situaciones detectadas durante el transcurso del presente examen.

Hallazgo 1 – Ausencia de fiscalización en el manejo de los fondos asignados a la entidad sin fines de lucro.

Situación

El 23 de agosto de 2019, el Departamento de Educación (DE) otorgó a una entidad sin fines de lucro, un contrato para la *transformación de ciertas y determinadas escuelas públicas a escuelas públicas Montessori, a través de la formación y contratación de asistentes de guías, según establecido en la Propuesta Escuelas Públicas Montessori del 6 de junio de 2019*. La vigencia del contrato era del 23 de agosto de 2019 al 30 de junio de 2020 por \$3,500,000.

El 1 de octubre de 2020, el DE suscribió con la entidad sin fines de lucro, un Acuerdo Colaborativo, *para el proyecto de Transformación Escolar de las Escuelas Públicas Montessori en Puerto Rico, según establecido en la Propuesta Programa de Transformación Escolar Montessori Público del 13 de julio de 2020*. La vigencia del acuerdo colaborativo era del 1 de octubre de 2020 al 30 de junio de 2021 por \$6,000,000.

El examen realizado a la facturación, desembolsos y utilización de los fondos asignados a la entidad sin fines de lucro, mediante Contrato y Acuerdo Colaborativo, reveló que hubo sobrantes de los fondos ascendentes a \$617,360.79 y \$138,968.66 respectivamente. El DE no realizó gestión alguna para corroborar si los fondos asignados a la entidad sin fines de lucro fueron utilizados en su totalidad y en el caso de existir algún sobrante que el mismo fuera remitido al Departamento de Hacienda. A la fecha del 27 de septiembre de 2021, los sobrantes no habían sido remitidos al Departamento de Hacienda.

En certificación sometida el 27 de septiembre de 2021, por el director de finanzas de la entidad sin fines de lucro, se indicó que los fondos asignados mediante el Contrato fueron utilizados en su totalidad, y que los asignados mediante el Acuerdo hubo un balance no utilizado de \$59,218.62.

Criterio

La situación comentada es contraria al Artículo I, inciso B, del *Manual de Procedimientos para Otorgar a Entidades sin Fines de Lucro la Asignación de Fondos Contenida Presupuesto Certificado del Gobierno de Puerto Rico Mediante Resolución Conjunta y otros requeridos por Ley*, revisado el 15 de octubre de 2019, por el entonces secretario del DE, que establece:

I. DISPONIBILIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE FONDOS

B. Políticas de fondos sobrantes

*Como regla general, los fondos de la R.C. estarán vigentes y serán utilizados, única y exclusivamente, para los gastos aprobados en la propuesta de servicio del proyecto y los mismos deberán ser incurridos y desembolsados durante el período de vigencia del año fiscal en el cual fueron certificados. **Si surgiera un sobrante el mismo será remitido a Hacienda conforme a las normas establecidas.** (Énfasis nuestro)*

La situación comentada es contraria al término y condición 10 del Acuerdo Colaborativo Núm. 2021-0000x2, que establece:

10. ... El DE realizará auditorías sobre el uso de fondos asignados a través del presente acuerdo para verificar la implantación del programa de trabajo de “la organización sin fines de lucro”, establecido en la Petición Presupuestaria 2020-2021.

Efecto

La situación comentada tiene el efecto de privar al gobierno de contar con recursos que se pudieran reasignar en otros años fiscales.

Causa

La situación comentada se debió a que los funcionarios responsables de brindar seguimiento a los fondos asignados, no cumplieron con una fiscalización eficiente y efectiva.

Comunicación Gerencial

En carta del 31 de enero de 2022, el secretario del DE indicó lo siguiente:

El DEPR trabajará un Plan de Acción Correctiva que incluirá la revisión del Manual de procedimientos de 2019 y orientará a las áreas concernientes sobre los deberes que tienen al amparo de dicho manual. Se revisarán las guías los acuerdos colaborativos para asegurarnos que recogen los deberes y obligaciones de las

partes al amparo del marco legal aplicable. Por último, se realizarán las monitorías fiscales y programáticas que estén pendientes de completarse.

Determinación de la OIG

Se consideraron los comentarios del secretario del DE, se determinó que el Hallazgo prevalece.

Ver las recomendaciones 1, 2, 8 y 9.

Hallazgo 2 – Incumplimiento del Departamento de Educación con Plan de Monitoría para verificar ejecutoria y cumplimiento de la entidad sin fines de lucro receptora de fondos

Situación

El DE tiene la responsabilidad primaria de examinar y analizar la ejecutoria y cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la propuesta de servicios sometida por la entidad sin fines de lucro. Esto como parte fundamental de la asignación de fondos a la entidad sin fines de lucro, para realizar los proyectos de transformación de ciertas y determinadas escuelas públicas a escuelas públicas Montessori. Para ello, se le requiere a la Oficina de Donativos Legislativos del DE realizar un Plan de Monitoría anual del componente programático y del fiscal.

Se solicitaron las monitorías realizadas a la ejecutoria y el cumplimiento con los objetivos programáticos y fiscales a la entidad sin fines de lucro, conforme con el Contrato Núm. 2020-0000x1 y el Acuerdo Colaborativo Núm. 2021-000x2. El 4 de octubre de 2021, la directora de la Oficina de Donativos Legislativos del DE certificó que no encontró evidencia de monitorías realizadas a la organización sin fines de lucro.

Criterio

La situación comentada es contraria al Artículo V, inciso A, del *Manual de Procedimientos para Otorgar a Entidades sin Fines de Lucro la Asignación de Fondos Contenida Presupuesto Certificado del Gobierno de Puerto Rico Mediante Resolución Conjunta y otros requeridos por Ley*, que estipula lo siguiente:

V. MONITORÍAS, EVALUACIÓN EXTERNA Y ASISTENCIA ECONÓMICA

A. Información General

*El DEPR tiene la responsabilidad primaria de asegurarse que los fondos se inviertan de acuerdo a los requisitos estatales y federales aplicables. **Para asegurar esto, la oficina de donativos legislativos, por medio de monitorías, examina y analiza la ejecutoria y cumplimiento de los proyectos sufragados.** Esto*

permite medir la efectividad y eficiencia de las actividades implantadas y tomar decisiones basadas en evidencia. (Énfasis nuestro)

1. Plan de Monitoría

El plan se desarrolla anualmente. Todas las monitorías se realizan al componente programático y fiscal. Además, se llevarán a cabo monitorías de funcionamiento de manera opcional conforme a las situaciones especiales que puedan surgir. También se ofrecerán reuniones periódicas a los proveedores de acuerdo a la necesidad identificada, la cual brindará asistencia técnica o adiestramientos en cuanto a los procesos requisitos de ley. Además, se pueden realizar monitorías al cierre de cada proyecto, las cuales serán monitorías de escritorio, salvo que el proyecto mantenga algún señalamiento significativo que amerite la visita.

La situación comentada es contraria a la Cláusula 1 del Contrato Núm. 2020-0000x1 que establece:

- 1. ... El contratista debe estar disponible para monitorías de visita y monitorías de revisión de informes de progreso y financieros conforme a las situaciones especiales que puedan surgir. Estas monitorías deben estar pautadas para iniciar a noventa (90) días de la fecha en que los servicios hayan comenzado. Además, debe estar disponible para reuniones, según requeridas.*

Además, es contraria al término y condición 10 del Acuerdo Colaborativo Núm. 2021-0000x2, que establece:

- 10. El “entidad sin fines de lucro” reconoce que las personas debidamente autorizadas por el DE tendrán acceso y derecho a examinar los documentos preparados y recibidos en relación con el presente acuerdo y de llevar a cabo monitoria de expedientes, programáticos y fiscales.*

Efecto

La situación comentada tiene el efecto de privar al DE lo siguiente:

1. Corroborar si los fondos asignados fueron utilizados según lo estipulado en el contrato y el acuerdo colaborativo.
2. Corroborar si se cumplieron las metas y objetivos del proyecto.
3. Corroborar si hubo sobrantes de los fondos asignados.
4. Corroborar si el personal contratado como asistente Montessori contaba con los requisitos y calificaciones necesarias para trabajar con estudiantes en el sistema público.

-
5. Corroborar si los materiales adquiridos fueron asignados según las necesidades de las escuelas.

Causa

Los funcionarios responsables de realizar las monitorías, no cumplieron con su responsabilidad según establecida en el *Manual de Procedimientos para Otorgar a Entidades sin Fines de Lucro la Asignación de Fondos Contendida Presupuesto Certificado del Gobierno de Puerto Rico Mediante Resolución Conjunta y otros requeridos por Ley*.

Comunicación Gerencial

En carta del 31 de enero de 2022, el secretario del DE indicó lo siguiente:

El DEPR trabajará un Plan de Acción Correctiva que incluirá la revisión del Manual de procedimientos de 2019 y orientará a las áreas concernientes sobre los deberes que tienen al amparo de dicho manual. Se revisarán las guías y los acuerdos colaborativos para asegurarnos que recogen los deberes y obligaciones de las partes al amparo del marco legal aplicable. Por último, se realizarán las monitorías fiscales y programáticas que estén pendientes de completarse.

Determinación de la OIG

Se consideraron los comentarios del secretario del DE, se determinó que el Hallazgo prevalece.

Ver las recomendaciones 1, 7, 8 y 9.

Hallazgo 3 – Contratación de asistentes Montessori que reúnen las características para la creación de un puesto y falta de creación de un puesto para maestros guías y directores Montessori

Situación

El DE reconoció a las escuelas públicas Montessori desde el año 2012 y las integró a su Unidad de Escuelas Especializadas. Esto contribuyó a que el proyecto creciera dentro del DE. En el año 2014, como resultado del crecimiento de escuelas e interés por parte de las comunidades, se estableció la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori (SAEM) dentro del DE y aumentó de 25 a 46 el número de escuelas. En el año 2018 la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 277-2018, conocida como la *Ley para Crear la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori Adscrita al Departamento de Educación*, que crea la SAEM con mayor autonomía dentro del sistema.

Actualmente, una entidad sin fines de lucro, expone haber alcanzado a 46 escuelas públicas, más de 600 maestros (guías), 46 directores y sobre 300 asistentes de implementación del currículo Montessori. A través de sus escuelas, ofrece servicios a alrededor de 13,759 estudiantes y 11,000 familias, en 25 municipios, que incluye el Municipio de Vieques.³

Mediante los presupuestos certificados para los años fiscales 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020 se asignaron al DE \$3,500,000 para cada año y \$6,000,000 para el año fiscal 2020-2021, para contratar los servicios educativos de una entidad sin fines de lucro, con el fin de contratar las asistentes de guías en las escuelas públicas Montessori.

Además, el DE estableció el 18 de enero de 2013, la Carta Circular 8-2012-2013, titulada *Política Pública para la reubicación y reclutamiento del personal docente de las escuelas y de los institutos tecnológicos en el DE*. En esta Carta Circular se establecen los criterios de reclutamiento para las guías de las escuelas Montessori, que será mediante un reclutamiento especial.

La entrevista realizada el 21 de septiembre de 2021, a la directora de la División de Clasificación y Retribución, adscrita a la Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos, y el examen realizado al contrato con la entidad sin fines de lucro y las asistentes guías, revelaron lo siguiente:

- a. Actualmente la entidad sin fines de lucro realiza el proceso de reclutamiento de las asistentes guías mediante un contrato de servicios profesionales y consultivos. Las funciones realizadas por los asistentes Montessori, el pago de beneficios marginales, el horario similar de trabajo con los guías (maestros), son condiciones para considerar el mismo como un puesto y no como un servicio profesional que requiera ser contratado. El DE debe crear el puesto de asistente Montessori, ya que el mismo reúne las características y condiciones de un puesto.
- b. El DE no tiene puestos creados a nivel docente para los maestros guías, directores y las asistentes guías. Tampoco el DE ha contemplado un estudio o análisis sobre el tema de la creación de dichos puestos.

Criterio

Las situaciones comentadas son contrarias a las siguientes disposiciones:

El Artículo 5, inciso 7, de la Ley Núm. 277-2018, conocida como *Ley para Crear la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori Adscrita al Departamento de Educación*, donde se estipula lo siguiente:

Artículo 5. – Responsabilidades del Secretario(a) Auxiliar de Educación Montessori.

³ Según indica la propuesta presentada por la entidad sin fines de lucro para el Contrato Núm. 2022-0000x0.

7. *Propiciar el estudio de necesidades de la escuela para solicitar los recursos físicos, fiscales y humanos que esta necesita y determinar, en consulta con el Consejo Escolar, el uso que le darán a los fondos asignados a la misma.*

Opinión del Secretario de Justicia Núm. 29 del 10 de diciembre de 1971. Si del estudio se concluye que los servicios a prestarse constituyen un puesto, el mismo no puede cubrirse a través de un contrato de servicio profesional o consultivo.

Las Disposiciones Específicas 1 a la 3 de la Carta Circular Núm. 1300-35-07 *Guías para determinar si los servicios a prestarse constituyen un puesto o servicios profesionales*, emitida el 27 de marzo de 2007, por el secretario del Departamento de Hacienda, que establecen lo siguiente:

Disposiciones Específicas

- 1- *Los jefes de agencias son responsables de la contratación de los servicios profesionales y consultivos en sus respectivos organismos. **No obstante, antes de efectuar este tipo de contrato, las Oficinas de Recursos Humanos de las agencias deben realizar un estudio con miras a determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto. A estos efectos las autoridades nominadoras deberán tener en cuenta que lo que fija finalmente el carácter de las relaciones es la forma, modo y condiciones en que realmente se prestan dichos servicios, según Opinión del Secretario de Justicia Núm. 29 del 10 de diciembre de 1971. (Énfasis nuestro)***
- 2- ***Si del estudio se concluye que los servicios a prestarse constituyen un puesto, el mismo no puede cubrirse a través de un contrato de servicio profesional o consultivo.***
- 3- *Para determinar si un servicio a prestarse constituye una relación contractual se establecen las siguientes guías generales:*
 - a. *Los servicios a prestarse serán en forma de consultoría, dado su carácter altamente profesional, técnico y/o especializado.*
 - b. *Los servicios no están incluidos en el plan de clasificación de la agencia ni amerita que se cree dicha clasificación.*
 - e. *El horario de trabajo es flexible y durante un número de horas, el cual, hasta donde sea posible, **no debe ser igual a la jornada regular de trabajo establecida para los empleados de la agencia contratante. (Énfasis nuestro)***

-
- g *Cuando la parte contratada no es acreedora a los beneficios marginales aplicables a los empleados que ocupan puestos regulares. (Énfasis nuestro)*
- h *El pago por concepto de Seguro Social Federal y Medicare, así como lo relativo al sistema contributivo, es responsabilidad de la parte contratada y no de la agencia.*

El Memorando Especial Núm. 2-2016 *Guías para Determinar si los Servicios a Prestarse Constituyen Puestos o Contratos de Servicios Profesionales o Consultivos*, emitido el 20 de enero de 2016 por el director de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos, el cual dispone lo siguiente:

Para determinar si los servicios a prestarse constituyen un puesto, según definido, o crean una relación contractual, las entidades públicas deben realizar un estudio cuidadoso y minucioso de la forma, modo y condiciones en que se rendirán tales servicios. A los fines mencionados, se utilizarán las siguientes guías generales...

Estas guías generales para determinar si los servicios a prestarse constituyen una relación contractual se encuentran en la Carta Circular Núm. 1300-35-07, emitida por el Departamento de Hacienda el 27 de marzo de 2007.

La práctica de contratar personas para prestar servicios que componen un puesto desvirtúa el Principio de Mérito, porque no permite el proceso de libre competencia en la consecución de empleos públicos a toda persona cualificada. Es por ello que, antes de efectuar cualquier contrato de servicios profesionales y consultivos, las respectivas Oficinas de Recursos Humanos de los organismos gubernamentales deben realizar el análisis correspondiente para determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto.

Efecto

Las situaciones comentadas tienen el efecto de lo siguiente:

1. Infringen la reglamentación establecida en el gobierno sobre la creación de puestos y la contratación de servicios profesionales.
2. Impiden al DE conocer si los asistentes Montessori contratados cumplen con los requisitos mínimos de reclutamiento y contratación gubernamental, que son de suma importancia para que estos ofrezcan sus servicios a menores de edad.
3. Impiden que el DE cuente con un puesto que reúna las funciones y especificaciones requeridas para este tipo de modalidad de enseñanza.

Causa

Las situaciones comentadas se debieron a que los funcionarios a cargo de asignar los fondos mediante los presupuestos certificados de los años fiscales 2019-2020 y 2020-2021, no cumplieron con la ley y las disposiciones citadas que rigen la contratación gubernamental.

Comunicación Gerencial

En carta del 31 de enero de 2022, el secretario del DE indicó lo siguiente:

Al presente, el DEPR no cuenta con fondos disponibles que permitan sufragar la creación de puestos de asistentes Montessori. Los fondos que recibe el DEPR ya vienen destinados desde la Asamblea Legislativa para “la entidad sin fines de lucro”. No obstante, el DEPR realizará una evaluación sobre la posibilidad de crear el presupuesto de Asistente Montessori acompañada de un análisis de impacto presupuestario.

Determinación de la OIG

Se consideraron los comentarios del secretario del DE, se determinó que el Hallazgo prevalece.

Ver las recomendaciones 4 y 5.

Hallazgo 4 – Asistentes Montessori que brindan atención a estudiantes sin contar con curso y certificación

Situación

Como parte de la filosofía Montessori, la entidad sin fines de lucro, brinda a los asistentes Montessori, un curso que aborda el rol vital de apoyo a la guía Montessori como un elemento fundamental para mantener el equilibrio en el ambiente. Se estudian las bases fundamentales de la filosofía, así como las estructuras y metodologías que hacen posible la práctica. A través de la lectura, el compartir y el análisis de experiencias de la práctica con los niños y niñas, las personas participantes comprenderán el proceso educativo y las ideas propuestas por Montessori para mirar al niño desde una perspectiva diferente y apoyar la implementación de la metodología en las escuelas. El curso incluye horas de observación en un ambiente Montessori, experiencias vivenciales de autoconocimiento, y la construcción de un álbum que recoja ideas y materiales de implementación⁴.

⁴ Información obtenida de la página de Internet de la entidad sin fines de lucro.

El examen realizado a la contratación de asistentes Montessori por la entidad sin fines de lucro, para los años fiscales 2019-2020 y 2020-2021 mediante el contrato y el acuerdo colaborativo antes mencionados, reveló lo siguiente:

En 9 de 15 (60%) asistentes Montessori examinados, no contaban con el curso y la certificación al momento de ser contratados por la entidad sin fines de lucro. Al momento del examen realizado, 5 de estos 9 (56%) no habían obtenido la certificación del curso; 2 de estos 9 (22%) la obtuvieron durante la vigencia de la contratación; y 2 de estos 9 (22%) la obtuvieron una vez finalizada la contratación.

Criterio

La situación comentada es contraria al Contrato de Empleo entre la entidad sin fines de lucro y el asistente Montessori que estipula lo siguiente:

Exponen

La SEGUNDA PARTE representa contar con las cualificaciones profesionales necesarias para poder realizar las tareas acordadas según detalladas en la Hoja de Deberes, las cuales se compromete a realizar eficientemente. Además, se compromete a cumplir con todas las reglas y políticas de su comunidad escolar y del “la entidad sin fines de lucro” que estén vigentes durante su término de empleo.

Efecto

La situación comentada tiene el efecto que asistentes no calificados brinden servicios de educación Montessori.

Causa

La situación comentada fue causada porque los funcionarios responsables, no se aseguraron por medio de monitorías, examinar y analizar la ejecutoria y cumplimiento del programa.

Comunicación Gerencial

En carta del 31 de enero de 2022, el secretario del DE indicó lo siguiente:

El periodo de tiempo que cubre el examen fue atípico por causa de la pandemia del COVID-19. Sin duda alguna la pandemia impactó el plan de trabajo de todos los componentes y áreas del DEPR. En lo que concierne a los contratos y acuerdos examinados, es una realidad que la pandemia tuvo el efecto de retrasar el comienzo del curso nuevo de Asistentes Montessori. No obstante, el DEPR evaluará qué impacto, si alguno, pudo haber tenido el retraso en los cursos que “la entidad sin fines de lucro” ofrece a los asistentes Montessori.

Determinación de la OIG

Se consideraron los comentarios del secretario del DE, se determinó que el Hallazgo se sostiene.

Ver la Recomendación 3.

COMENTARIO ESPECIAL

Delegación a entidad sin fines de lucro del proceso de contratación de asistentes Montessori y compra de materiales, correspondientes al Departamento de Educación

Mediante los presupuestos certificados para los años fiscales 2019-2020 y 2020-2021, se asignaron \$3,500,000 y \$6,000,000 al DE, para contratar los servicios educativos de la entidad sin fines de lucro, con el fin de cumplir con la política pública del DE y continuar con el desarrollo de las escuelas públicas Montessori.

El examen realizado a los presupuestos certificados de los años fiscales 2019-2020 y 2020-2021, al Contrato Núm. 2020-0000x1 y al Acuerdo Colaborativo Núm. 2021-0000x2, entre el DE y la entidad sin fines de lucro, reveló lo siguiente:

- a. Se asignaron \$3,500,000 y \$6,000,000 a la entidad sin fines de lucro para formar, contratar, pagar los salarios y los beneficios marginales de los asistentes Montessori, comprar materiales Montessori y pagar gastos operacionales.

Estas asignaciones no constituyen un pago por servicios prestados por la entidad sin fines de lucro, debido a que es una organización precisamente sin un fin de lucro, y la razón por la que se le asigna el dinero es para realizar las tareas antes descritas. Es recomendado que, estas funciones delegadas a la entidad sin fines de lucro debían realizarse por el DE mediante la creación del puesto de asistente Montessori.

Las funciones realizadas por los asistentes Montessori, el pago de beneficios marginales, el horario similar de trabajo con los guías (maestros), son condiciones para considerar el mismo como un puesto y no como un servicio profesional que requiera ser contratado y menos por una entidad privada.

La Carta Circular Núm. 1300-35-07 *Guías para determinar si los servicios a prestarse constituyen un puesto o servicios profesionales*, emitido el 27 de marzo de 2007 por el Departamento de Hacienda, indica claramente el proceso para la creación de puestos y la contratación de servicios profesionales.

Por otra parte, la asignación de presupuesto por \$1,698,878 a una entidad sin fines de lucro para la compra de materiales sin pasar por los procesos de licitación y compra que se

requiere en el gobierno va en contra de los principios establecidos para las entidades cobijadas mediante la Ley Núm. 73-2019, como lo es el DE.

La falta de planificación estratégica en las compras gubernamentales y las contrataciones relacionadas limita las oportunidades para atender responsablemente los gastos presupuestarios excesivos. La falta de uniformidad y de rendición de cuentas al ente encargado hacen el proceso de compras un terreno fértil para que la corrupción y malversación de fondos se generalice sin tener mayores consecuencias.

Fue precisamente por eso que la legislatura concedió a la Administración de Servicios Generales (ASG), creada mediante el Plan de Reorganización Núm. 2 de 1971, la responsabilidad de implementar la política pública relativa a la adquisición de bienes.⁵ Establecer procesos diferentes y contrarios a la legislación podría provocar no tan solo disloques dentro de los procesos del DE, sino que iría en contra del propósito de creación de la Ley Núm. 73-2019.

COMUNICACIÓN GERENCIAL

El borrador de los hallazgos de este examen se sometió para comentarios mediante carta del 21 de enero de 2022 al secretario del Departamento de Educación. El secretario sometió sus comentarios a los hallazgos mediante carta recibida el 31 de enero de 2022. Los comentarios recibidos se consideraron en la redacción final de este informe.

La OIG está comprometida con velar que las recomendaciones sean debidamente cumplimentadas e implantadas y continuará trabajando con el Departamento de Educación en aras de continuar promoviendo una sana administración.

RECOMENDACIONES

Al secretario del Departamento de Educación

1. Impartir instrucciones escritas y asegurarse de que la Oficina de Donativos Legislativos realice las monitorías requeridas en el *Manual de Procedimientos para Otorgar a Entidades sin Fines de Lucro la Asignación de Fondos Contendida Presupuesto Certificado del Gobierno de Puerto Rico Mediante Resolución Conjunta y otros requeridos por Ley*. **[Hallazgos 1 y 2]**
2. Impartir instrucciones escritas y asegurarse de que la Oficina de Finanzas, una vez sea notificada de la existencia de sobrantes en fondos asignados, realice las gestiones pertinentes para recuperar el sobrante y remitirlo al Departamento de Hacienda. **[Hallazgo 1]**

⁵ Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 73-2019, creadora de la Administración de Servicios Generales (ASG).

-
3. Asegurarse y mantener evidencia de que los asistentes Montessori obtuvieron el curso y acreditación provisto por la entidad sin fines de lucro, antes de que se efectúe su nombramiento o contratación. **[Hallazgo 4]**
 4. Considerar que, como parte de la solicitud presupuestaria y memorial explicativo de presupuesto que realiza el DE se considere la asignación de fondos para el reclutamiento de los asistentes y las compras de materiales de las escuelas Montessori de forma que, se permita un proceso abierto y competitivo. Ello con el fin de que se pueda mejorar los servicios de educación Montessori, pero sin limitarlos a la participación de una sola entidad. **[Comentario Especial]**⁶
 5. De lograr la asignación de presupuesto al DE según recomendado en el inciso 4, para el reclutamiento de los asistentes Montessori, impartir instrucciones escritas a la Oficina de Recursos Humanos, para que realice un estudio por escrito para determinar si los servicios prestados por los asistentes Montessori crean una relación contractual o constituyen un puesto. Si del estudio surge que los servicios prestados constituyen un puesto, asegurarse de que se cree el mismo. **[Hallazgo 3 y Comentario Especial]**
 6. De lograr la asignación de presupuesto al DE para la compra de materiales Montessori, asegurarse que las mismas se realicen de acuerdo con la Ley Núm. 73-2019, según enmendada, conocida como *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*. **[Comentario Especial]**

Al director de la Oficina de Donativos Legislativos del DE

7. Realizar las monitorías requeridas en el *Manual de procedimientos para Otorgar a Entidades sin Fines de Lucro la Asignación de Fondos Contenida Presupuesto Certificado del Gobierno de Puerto Rico Mediante Resolución Conjunta y otros requeridos por Ley*. **[Hallazgo 2]**
8. Informar a la Oficina de Finanzas cuando de las monitorías surja un sobrante en los fondos otorgados a las entidades privadas, para que haga las gestiones de solicitarlo y remitirlo al Departamento de Hacienda. **[Hallazgos 1 y 2]**

Al director de la Oficina de Finanzas

9. Cuando sea informado por la Oficina de Donativos Legislativos del DE, sobre la existencia de sobranes en fondos asignados, realizar las gestiones pertinentes para recuperar el sobrante y remitirlo al Departamento de Hacienda. **[Hallazgos 1 y 2]**

⁶ La OIG reconoce que las recomendaciones 4, 5 y 6 dependerán de la aprobación presupuestaria por la Legislatura o Junta para la Supervisión y Administración Fiscal de Puerto Rico. Sin embargo, el DE deberá iniciar las gestiones administrativas para encaminar el proceso.

CONCLUSIÓN

La evaluación realizada a los documentos, y la información recopilada durante el examen, reflejó que el Departamento de Educación de Puerto Rico no cumplió con una fiscalización eficiente y efectiva de los fondos asignados en su presupuesto por la Junta de Supervisión y Administración Fiscal para Puerto Rico, mediante Resolución Conjunta, para la contratación de los servicios educativos a la entidad sin fines de lucro a cargo.

APROBACIÓN

El presente informe es aprobado en virtud de los poderes conferidos por la Ley Núm. 15-2017, antes citada. Será responsabilidad de los funcionarios, empleados o cuerpo rector del gobierno de cada entidad, observar y procurar por que se cumpla cabalmente con la política pública. De la misma manera, establecer los controles y mecanismos adecuados para garantizar su cumplimiento. Será el deber, además, de cada uno de estos y de los demás funcionarios y servidores públicos, el poner en vigor las normas, prácticas y estándares que promulgue la OIG, así como de las recomendaciones, medidas y planes de acción correctiva que surjan de las evaluaciones.

Hoy 15 de julio de 2022, en San Juan, Puerto Rico.



Ivelisse Torres Rivera
Inspectora General

INFORMACIÓN GENERAL

Misión

Consolidar los recursos y esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico, para promover una sana administración pública y mediante una preintervención efectiva, el óptimo funcionamiento de sus instituciones.

Visión

Servir como entidad gubernamental reconocida a nivel local e internacional y lograr a través de auditorías internas y acciones preventivas, el funcionamiento efectivo y eficiente de los fondos y de la propiedad pública del Gobierno de Puerto Rico.

Línea de Consultas

La Oficina del Inspector General tiene el compromiso de promover una sana administración pública. Por lo que, cualquier persona que tenga información sobre un acto irregular o falta de controles internos en las operaciones de la Rama Ejecutiva, puede comunicarse a la OIG a través de:

- Línea de Consultas: 787-679-7979
- Correo Electrónico: informa@oig.pr.gov
- Página Electrónica: www.oig.pr.gov/informa

Contactos



PO Box 191733 San Juan, PR 00919-1733



Ave Arterial Hostos 249 Esquina Chardón Edificio ACAA Piso 7, San Juan, Puerto Rico



787-679-7997



consultas@oig.pr.gov



www.oig.pr.gov