

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma.} Asamblea
Legislativa

1^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

R. C. del S. 55

12 de mayo de 2025

Presentada por la señora *Santiago Negrón* y el señor *González Costa*

Referida a la Comisión de Educación, Arte y Cultura

RESOLUCIÓN CONJUNTA

Para ordenarle al Departamento de Educación realizar, en colaboración con la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal, un estudio de análisis de costo que permita fijar parámetros generales sobre los costos reales y razonables en el mercado de los servicios educativos, relacionados y suplementarios que típicamente subcontrata la agencia cuando no cuenta con la opción de provisión directa, sin abandonar el principio rector de las necesidades individuales de cada estudiante o las variables asociadas a la inflación; establecer un sistema de monitoreo que permita fiscalizar el cumplimiento de las instituciones y proveedoras privadas a las que se les otorgan contratos de ubicación (o de provisión de servicios relacionados) desde la Secretaría Asociada de Educación Especial, en atención a las propuestas de servicios, los contratos convenidos y los Programas Educativos Individualizados; diseñar un mecanismo alternativo para que las personas encargadas de menores que reciban servicios mediante el mecanismo de compra procuren los reembolsos a que son acreedoras, de manera que no tengan que identificarse o registrarse como proveedoras, cuando no lo son; y revisar sus procesos de contabilidad dirigidos a evaluar facturas y desembolsar pagos o reembolsos por concepto de compras de servicios de Educación Especial, así como la conciliación adecuada de facturas y desembolsos; y para establecer otras disposiciones complementarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Resolución del Senado 42, de 21 de enero de 2021, le confirió a la *Comisión Especial para la Monitoría Legislativa del Programa de Educación Especial del Departamento de Educación* las facultades de investigar, fiscalizar y dar continuo seguimiento al

desempeño del Programa de Educación Especial del Departamento de Educación (DEPR), a fin de evaluar el cumplimiento con las leyes y reglamentos vigentes que amparan a la población escolar con diversidad funcional, y con la sentencia por estipulación del caso *Rosa Lydia Vélez y otros v. Awilda Aponte Roque y otros*, Caso Núm. K PE 80-1738 (Sentencia por Estipulación del 14 de febrero de 2002). Por virtud de esta Resolución, la comisión condujo una investigación para evaluar el proceso de otorgación de contratos convenidos bajo la modalidad de Compra de Servicio de Educación Especial, cuyos hallazgos se recogen en el Decimosegundo y el Decimoctavo Informe Parcial de la R. del S. 42, de 27 de abril de 2023 y 14 de noviembre de 2024, respectivamente. Se destacan los siguientes:

La Ley Federal de Educación Especial (IDEA) le requiere al DEPR proveer una educación, pública, gratuita y apropiada a cada menor con diversidad funcional, de acuerdo con sus necesidades particulares. En los casos en los que el DEPR no cuenta con una ubicación apropiada para la estudiante con necesidades especiales, la agencia tiene la obligación legal de pagar los gastos educativos y de servicios relacionados en una institución privada, sin costo para la familia o persona encargada. El estudiantado ubicado en instituciones privadas contratadas por la agencia mediante compra de servicios tiene los mismos derechos que las estudiantes que reciben servicios en el sistema de escuelas públicas. Si las familias o tutoras se ven obligadas a sufragar, en primera instancia, los costos de una ubicación privada, se activa, conforme a la ley y la jurisprudencia, su derecho a recibir, a modo de reembolso, el monto de los gastos incurridos en servicios educativos y relacionados para el beneficio de sus hijas.

Las tres modalidades de compras de servicios reconocidas a nivel administrativo son: (1) la ubicación de estudiantes en instituciones que tienen contratos formales con el DEPR, (2) el reembolso de pagos por servicios educativos o relacionados ofrecidos a estudiantes que fueron ubicados por sus madres o encargados en colegios o escuelas privadas luego de no haberseles provisto una

educación pública y oportuna y (3) el pago directo por parte de la agencia a instituciones privadas que no tienen un contrato (formal) con el DEPR. Esta última modalidad fue creada por la agencia con el propósito de ubicar, *de emergencia*, a estudiantes en instituciones únicas, que brinden servicios especializados, menos restrictivos y que se ajusten de manera específica a las necesidades de la estudiante.

El mecanismo de Compra de Servicios se utiliza para obtener servicios específicos que no necesariamente están disponibles de manera directa en las escuelas públicas. Estos servicios suelen incluir:

- servicios de terapias especializadas integradas al entorno educativo tales como: terapia del habla y lenguaje, terapia ocupacional, terapia física, psicológica y ABA.
- servicios de Educación Especial como: la enseñanza en entornos de aprendizaje adaptados, la presencia de personal educativo especializado en el manejo de ciertos diagnósticos y las siguientes alternativas de ubicación, entre otras:
 - 1) sala regular con matrícula reducida de 1, 3, 5, 10 o 15 estudiantes;
 - 2) ubicación 1 a 1;
 - 3) sala regular preescolar con matrícula de 1, 3 o 5 estudiantes;
 - 4) atención especializada para estudiantes con trastornos del espectro del autismo que incluye modalidades de intervención específicas de acuerdo con las recomendaciones de especialistas de servicios relacionados y sus evaluaciones; y
 - 5) programas de intervención académica residencial.

La exsecretaria del DEPR, Dra. Yanira I. Raíces Vega, ha enumerado varios motivos por los cuales la agencia no cuenta con los recursos institucionales y humanos para brindar estos servicios de manera directa: falta de personal especializado, determinaciones de jueces, demandas, casos complejos, y “el Comité de Programación y Ubicación (COMPU)”, entre otras causas no especificadas. La funcionaria nunca

esclareció en qué sentido el COMPU, las determinaciones de las juezas o las demandas son factores determinantes para que la agencia no cuente con los recursos para brindar los servicios. En cualquier caso, debe suponerse que las demandas y las determinaciones judiciales más bien son producto de la falta de asignación de recursos para ofrecer servicios de manera directa. Sin embargo, los datos ofrecidos por el DEPR sí permiten delimitar la cantidad de contratos otorgados por el DEPR bajo esta modalidad, la cantidad de estudiantes servidas, el número de proveedoras de servicios contratadas, el costo promedio por estudiante y la inversión total del DEPR en contratos de compra de servicios durante el año académico 2023–2024.

- a. cantidad de estudiantes servidas: 2,270.
- b. cantidad de proveedoras de servicios contratadas: 159.
- c. promedio de costo por estudiante:

Compra de servicios:	\$66,519.45
Pago directo:	\$57,688.95
Reembolso:	\$13,789.14
Promedio general:	\$45,999.18

- d. inversión total del DEPR en contratos de Compra de Servicios:

Compra de servicios:	\$107,362,394.90
Pago directo:	\$14,710,681.48
Reembolso:	\$5,529,443.38
Inversión global reportada:	\$127,602,519.76

El promedio de costo por estudiante ubicada bajo alguna de las tres modalidades de compra de servicios es de cerca de \$46,000; sin embargo, el récord de la Oficina de la Contralora refleja casos en los que el costo excede el promedio de forma exorbitante. Éste es el caso, por ejemplo, de la escuela LS Innovative Education Center Inc., situada en el municipio de Moca. Esa institución tiene un contrato vigente con el DEPR para

ofrecer servicios educativos, evaluaciones y terapias a *siete estudiantes* del Programa de Educación Especial a un *costo de \$10,500,000.00*.¹

En el transcurso de la investigación, se les preguntó a las funcionarias del DEPR por qué existe tal disparidad en el costo de servicios similares; por qué el mismo servicio puede costar millones de dólares en una institución, mientras que en otras escuelas cuesta decenas de miles de dólares; cómo se justifica ese fenómeno fiscal; qué parámetros sigue la agencia para evaluar las distintas propuestas de servicio; y qué funcionario se encarga de visitar las escuelas, antes de formalizarse un contrato, con el fin de corroborar que las instalaciones y programas cumplan con lo pactado y que el costo esté justificado.

El Lcdo. Pérez Rivera, representante jurídico del DEPR, reconoció que no existe un estudio de análisis de costo en la agencia que fije parámetros para evaluar las propuestas; no obstante, aseveró que el DEPR se encuentra en el proceso de generarlo. Esta información fue ratificada por la Dra. Cortés Cordero, entonces Secretaria Asociada de Educación Especial, quien confirmó que no hay un estudio de costo que rijan los procesos de contratación: “Realmente no existe. Es una realidad de nosotros como programa. No existe un estudio de costo en el mercado que pueda definir realmente lo que es el gasto o la estandarización de lo que se requiere para proveer los servicios directos a los estudiantes”. Ningún funcionario del DEPR fue capaz de describir el proceso existente para evaluar la razonabilidad de las propuestas presentadas a la agencia, o si éstas reflejan el estándar de servicio que requiere el estudiantado. Se limitaron a sugerir que éste era un asunto adjudicado por las personas que integran el COMPU, aunque esta aseveración es controvertible. Según Cortés Cordero, las

¹ El contrato inicial acordado desde el 1ro de octubre del 2023 ascendía a \$4.8 millones. Luego, para el pasado 10 de enero de 2024, se enmendó el contrato para añadirle \$2 millones, para un monto de \$6.8 millones. El pasado 16 de agosto de 2024, el contrato volvió a enmendarse para añadirse \$3.7 millones, globalizando un contrato con el DEPR de \$10. 5 millones. Bajo este contrato hay siete estudiantes de Educación Especial ubicados en la institución privada, pero mantiene espacio para nueve estudiantes adicionales como posibles prospectos a obtener los servicios. El contrato fue firmado el 1 de octubre de 2023 entre la secretaria de Educación, Yanira Raíces Vega, y el presidente del colegio, César Augusto Vargas Velázquez.

propuestas de los proveedores se aprueban conforme son entregadas al DEPR, con los costos ya establecidos, sin poner en duda si valen lo que se está solicitando.

Cortés, además, ha afirmado estar de acuerdo con que la agencia paga materiales y servicios a precios inauditos, que no cuestan lo mismo en el mercado: “Estoy completamente de acuerdo. Tenemos que ser más rigurosos. Hace falta más fiscalización”. En el caso específico de la institución LS Innovative Education Center Inc., el Sr. Timothy García Maldonado, Director de la Unidad de Monitoreo y Asistencia a Instituciones Privadas, afirmó haber visitado la escuela en al menos una ocasión y, a preguntas de la comisión especial, testificó: “A mi juicio, no vale lo que cuesta. ... Visité la escuela para el primer caso y a mi juicio no es un lugar que cueste ese dinero por los servicios que ofrecen”.

La representación de la agencia tampoco pudo aclarar si las instituciones privadas cumplen con los acomodos y servicios ofrecidos en las propuestas y convenidas en los contratos. “Lamentablemente no hay un seguimiento riguroso de estos colegios... Esa es una de las preocupaciones más apremiantes que tengo que reconocer como Secretaria... hay que buscar de qué manera podemos empezar a monitorear esto...”, expuso la Exsecretaria Asociada de Educación Especial. “Verdaderamente, no lo puedo confirmar ahora mismo [que haya otra vigilancia o supervisión]”, atestiguó Cortés. El Lcdo. Pérez Rivera aseguró que la agencia comenzaría un proceso sistemático de visitas a las escuelas contratadas, con el fin de evaluar las ubicaciones. Empero, coincidió con la apreciación de la comisión especial en el sentido de que, considerando el monto de dinero disponible, sería más provechoso para el DEPR invertirlo en proveer el servicio de manera directa que en subcontratarlo. Quien sale bien parado es el contratante que le vende el producto al DEPR. La práctica presente termina perjudicando al estudiante por mejor intencionado que esté el liderato administrativo.

Por otra parte, la comisión indagó si la agencia cuenta con algún sistema de supervisión, vigilancia, monitoreo o evaluación de los servicios relacionados

subcontratados por el DEPR para el estudiantado del Programa de Educación Especial. A esto, la Exsecretaria Asociada contestó que “no podría afirmarlo ahora”. Mientras que el Sr. Timothy García Maldonado añadió que no conoce otro mecanismo de avalúo, más allá de la hoja de evaluación que llenan algunas madres como parte de los trámites de la monitoría judicial realizada bajo el Pleito de Clase de Educación Especial. En cuanto a este último asunto, es preciso destacar que, según manifestado por el propio **Director de la Unidad de Monitoreo y Asistencia a Instituciones Privadas**, esa oficina –donde trabajan entre 6 y 8 funcionarias– no opera bajo los parámetros de ningún manual, reglamento o carta circular, por lo cual es forzoso concluir que, por el momento, no hay forma sistemática de medir la eficacia de esa subdependencia, ni de los servicios relacionados de terapia y transportación (entre otros) que se supone que provean los contratistas privados.

Igualmente inconcebible es la aplicación insensata del artículo 9 del Reglamento Núm. 9196, denominado “Reglamento de Compras de Servicio en Escuelas Privadas” a las madres y personas encargadas del estudiantado. Ésta disposición establece el trámite para procurar el reembolso en la segunda modalidad de compra. A base de esta provisión, el DEPR obliga a las madres a registrarse en el Sistema Financiero del Departamento de Educación (SIFDE)² y someter un cúmulo muy oneroso y complejo de información acreditándose como proveedoras de servicios educativos o relacionados –a sabiendas de que no lo son y de que esta información es falsa– antes de poder acceder los fondos adeudados. Éste es, esencialmente, un sistema mecanizado, por lo cual, de ordinario resulta complejo lograr contacto con funcionarias humanas para clarificar requisitos o procesos, auscultar el estado de los desembolsos o procurar asistencia de cualquier tipo.

² Memorial del Departamento de Educación sobre la R. del S. 42, sometido a la *Comisión Especial para la Monitoría Legislativa del Programa de Educación Especial del Departamento de Educación* el 23 de febrero de 2023, pág. 4. Véase el Memorando del Departamento de Educación de 21 de agosto de 2020, sobre REGISTRO EN EL SISTEMA FINANCIERO DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (SIFDE) PARA LOS PADRES Y ENCARGADOS QUE RECIBEN REEMBOLSOS DE GASTOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS Y RELACIONADOS EN INSTITUCIONES PRIVADAS.

Las instituciones educativas y madres denuncian que, aun cuando tienen a su favor sentencias o resoluciones que le imponen un término de 30 días al DEPR para el desembolso de los pagos adeudados, esa determinación nunca se cumple. Por esta razón, se ven forzadas –en aras de velar porque no se viole el derecho a la educación del estudiantado– a sufragar el costo de los servicios mientras esperan la emisión del pago. La inversión suele incluir: la remuneración de maestras de educación especial, materiales, equipos, alimentos, terapias, asistentes de servicios especiales y cualquier otro servicio a que tenga derecho la estudiante. Regularmente, los pagos se retrasan meses, aunque hay casos notorios en que han demorado varios semestres o años. Aun al paleo de determinaciones judiciales, el cumplimiento del DEPR no ha sido consistente. Todos los años se ofrecen servicios varios meses sin recibir pago.

Tampoco hay correlación entre lo que se factura y lo que se recibe como pago. La comisión especial halló que no existen mecanismos ni información suficiente que permita conciliar las cuentas y discrepancias. Las personas e instituciones explican que esto no es posible por dos razones principales: En primer lugar, porque las comunicaciones emitidas por el DEPR junto con los pagos no identifican a qué factura o servicio se le adjudica el desembolso, sino que se limitan a declarar que “el pago fue realizado”. La agencia exige que las facturas sean detalladas y específicas, pero los pagos no los son. En segundo término, porque no existe congruencia o correspondencia identificable entre lo facturado y lo desembolsado. El DEPR desembolsa el dinero de forma irregular y por cantidades disimilares a lo facturado, usualmente menores. Finalmente, las instrucciones sobre cómo facturar son modificadas casi todos los meses; consecuentemente, recuperar, al menos, parte de lo invertido en servicios educativos, relacionados y suplementarios es una tarea ardua y engorrosa. Esa práctica hace imposible la planificación financiera a las acreedoras, sean madres o proveedoras de servicios, y pone en riesgo el derecho a una educación pública, gratuita y apropiada de las niñas que han acudido al mecanismo de compra a causa del incumplimiento del DEPR en los entornos educativos ordinarios. Urge que se prepare un sistema de pagos

recurrentes que tenga la capacidad de realizar desembolsos oportunos, para lo cual se separan los fondos asignados al DEPR para compra de servicios.

De los testimonios recopilados por la comisión especial se desprende que el DEPR incurre en un patrón de incumplimiento contumaz en su responsabilidad de desembolsar oportunamente los pagos adeudados a madres, encargados e instituciones por concepto de servicios educativos, relacionados y suplementarios ofrecidos bajo el sistema de compra de servicios. Por otra parte, también es forzoso ultimar que la dependencia u oficina del DEPR cuya responsabilidad es administrar los procesos de pago y reembolso en las distintas modalidades (SIFDE) no observa las mejores prácticas de contabilidad establecidas en esa disciplina.

Cada centavo presupuestado y gastado por el DEPR debe utilizarse sabiamente, de forma que la mayor cantidad posible del estudiantado sea servida adecuadamente, en atención a su dignidad humana, conforme a sus necesidades y según su derecho constitucional. Sin embargo, queda demostrado que no es posible –ni al interior del DEPR en términos generales, ni en el Programa de Educación Especial de manera particular– evidenciar el tracto fiscal o decisorio de los procesos con precisión, porque no existe. La comisión especial documentó el desembolso de **\$127,602,519.76** pagados por el DEPR a contratistas por ubicaciones privadas *sin análisis de costo, sin fiscalización y sin garantía de provisión adecuada de servicios*. Esta Resolución Conjunta se aprueba con el interés de subsanar las deficiencias identificadas al interior del andamiaje que administra el proceso de contratación para compras de servicios de Educación Especial en el Departamento de Educación.

RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

- 1 Sección 1.- Se le ordena al Departamento de Educación:
- 2 (1) realizar, en colaboración con la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia
- 3 Fiscal, un estudio de análisis de costo que permita fijar parámetros generales
- 4 sobre los costos reales y razonables en el mercado de los servicios educativos,

1 relacionados y suplementarios que típicamente subcontrata la agencia cuando
2 no cuenta con la opción de provisión directa, sin abandonar el principio
3 rector de las necesidades individuales de cada estudiante o las variables
4 asociadas a la inflación;

5 (2) establecer un sistema de monitoreo que permita fiscalizar el cumplimiento de
6 las instituciones y proveedoras privadas a las que se les otorgan contratos de
7 ubicación (o de provisión de servicios relacionados) desde la Secretaría
8 Asociada de Educación Especial, en atención a las propuestas de servicios, los
9 contratos convenidos y los Programas Educativos Individualizados;

10 (3) diseñar un mecanismo alternativo para que las madres, padres y personas
11 encargadas de menores que reciban servicios mediante el mecanismo de
12 compra procuren oportunamente los reembolsos a que son acreedoras, de
13 manera que no tengan que identificarse o registrarse como proveedoras,
14 cuando no lo son; y

15 (4) revisar sus procesos de contabilidad dirigidos a evaluar facturas y
16 desembolsar pagos o reembolsos por concepto de compras de servicios de
17 Educación Especial, así como la conciliación adecuada de facturas y
18 desembolsos.

19 Sección 2.- Cláusula de separabilidad.

20 Si alguna de las disposiciones de esta Resolución Conjunta o su aplicación fuere
21 declarada inconstitucional o nula, tal dictamen de invalidez o nulidad no afectará la

1 ejecutabilidad y vigor de las restantes disposiciones que no hayan sido objeto de
2 dictamen adverso.

3 Sección 3.- Cláusula de vigencia.

4 Esta Resolución Conjunta entrará en vigor inmediatamente después de su
5 aprobación.