

Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Instituto de Cooperativismo

PROYECTO

Factores jurídicos y económicos que considerar en la gestión de una Escuela Pública Alianza bajo el modelo de una Cooperativa de Enseñanza en Puerto Rico

Christian E. Maldonado Padín
Maestría en Gestión y Desarrollo de Cooperativas y Organizaciones Solidarias
6 de octubre de 2021





CERTIFICACIÓN APROBACIÓN DE PROYECTO

PRESENTADO POR: Christian E. Maldonado Padín

TITULADO: Factores jurídicos y económicos que considerar en la gestión de una Escuela Pública Alianza bajo el modelo de una Cooperativa de Enseñanza en Puerto Rico

FECHA: 6 de octubre de 2021

COMITÉ ASESOR:

Efraín Rosado Rodríguez, Ph.D.
Director Proyecto
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

Grisell Reyes Núñez, Ph.D.
Miembro del Comité Asesor
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

Rubén Colón Morales, LL.M.
Miembro del Comité Asesor
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

Tabla de Contenido

Resumen	v
Introducción	1
Planteamiento del Problema y Justificación	1
Objetivos de investigación	9
Objetivos específicos en el factor jurídico	9
Objetivos específicos en el factor económico	9
Preguntas de investigación	10
Preguntas específicas sobre el factor jurídico	10
Preguntas específicas sobre el factor económico	10
Marco conceptual	12
Marco conceptual global	12
La importancia de la educación para el cooperativismo	12
La educación como principio cooperativo	13
Las cooperativas como fuentes de financiación o proveedoras de servicios educativos	16
Marco conceptual intermedio	17
La importancia de la educación para el cooperativismo y el cooperativismo para la educación en Puerto Rico	17
Integración del cooperativismo a la educación en el sistema educativo público y el establecimiento de cooperativas juveniles en Puerto Rico	19
Marco conceptual específico	22
Las Cooperativas y las Escuelas Públicas Alianza	22
Modelo de escuelas “charter” en Estados Unidos	25
El modelo charter y las cooperativas de enseñanza en Estados Unidos	29
Fundamento y crítica al sistema charter	30
Escuelas Públicas Alianza (Charter) en Puerto Rico	32
Método	35
Modalidad y naturaleza del proyecto	35
Fuentes	35
Recolección de datos	35

Análisis de los datos	36
Discusión	37
Aspectos Jurídico	37
Política Pública	37
Personalidad jurídica	39
Gobernanza	41
Aspecto Económico	52
Presupuesto	52
Instalaciones y bienes	55
Conclusiones, limitaciones y futuras investigaciones	60
Conclusiones	60
Limitaciones	62
Futuras investigaciones	63
Referencias	64

Tablas

Tabla 1: Categorías de análisis	36
Tabla 2: Funciones y deberes de la Junta Escalar de una EPA y Junta de Directores de una Cooperativa	46

Figuras

Figura 1: Reducción en el presupuesto del Departamento de Educación	2
Figura 2: Reducción anual del presupuesto del Departamento de Educación	3
Figura 3: Reducción en el número de escuelas públicas 2006-2019	4
Figura 4: Evolución de los principios cooperativos	15
Figura 5: A Brief History of Charter Schools in America	26
Figura 6: Estructura organizacional de Brook Charter Schools	28
Figura 7: Estados, número de estudiantes y escuelas charter en los EU 2018-2019	29

Resumen

En este proyecto se analizan los factores jurídicos y económicos a considerar para la gestión de una Escuela Pública Alianza (EPA) bajo el modelo cooperativo. Es decir, una cooperativa con fines educativos o cooperativas de enseñanza de servicio público. Una Escuela Pública Alianza es definida como una escuela pública de nueva creación o existente que es operada y administrada por una entidad educativa privada (Ley de Reforma Educativa de 2018). Mientras que una cooperativa de enseñanza, se define como una asociación autónoma que desarrolla actividades docentes, en sus distintos niveles y modalidades (Ley de Cooperativas de España, Ley 27 /1999 Art. 103).

Un aspecto de suma importancia para la operación y administración de las cooperativas de enseñanza es su sustentabilidad. Para Carvalho (2004) es necesario desarrollar mecanismos de análisis para emprendimientos de economía solidaria (EES). Este análisis no puede partir de la lógica que rige las empresas capitalistas, debe partir de la lógica de la emancipación del ser humano en su búsqueda y en la construcción de su autonomía.

Para realizar el análisis, Carvalho (2004) presenta tres dimensiones a considerar, estas son la dimensión jurídico-económico, dimensión política-administrativa y dimensión psicosocial. En este proyecto solo discutimos la dimensión jurídico-económico. Según este autor, la dimensión jurídica-económica debe ser analizada:

Mutuamente en función de la correlación entre la estructura normativa de la primera y de la función dinámica de la segunda, con una interdependencia de ambas en la estructura del EES. Es esta interdependencia y su influencia en la

posibilidad de lograr la autogestión, que debe ser tenida en cuenta en el análisis de la sustentabilidad del EES.

La dimensión jurídico-económica abarca a todas las formas de ordenamientos legales y económicos, a las cuales el EES está sometido, tanto internas como externas. En lo jurídico se analizan todas las normas creadas por los trabajadores, así como las leyes generales. Mientras que en lo económico se considera la estructura de la EES, su acceso al crédito, mercado, asociaciones, así como los diversos bienes de producción material e intelectual y la dinámica de manera más amplia (Carvalho, 2004, pp. 403-404).

La investigación consiste en un análisis comparativo del Reglamento de las Escuelas Públicas Alianza del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico, según enmendado, Reglamento 9155 del 30 de enero de 2020, que establecen y reglamentan las Escuelas Públicas Alianza y la Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico, Ley 239 de 1 de septiembre de 2004. Específicamente, se enfoca en las siguientes categorías de análisis: Política Pública, Personalidad Jurídica, Gobernanza, Supervisión y Fiscalización, Presupuesto, Instalaciones y bienes, Informes requeridos de índole financiero.

La investigación es relevante ya que en la revisión de literatura no se encontraron investigaciones relacionadas a las cooperativas de enseñanza en Puerto Rico y las Escuelas Públicas Alianza son de reciente creación.

**Factores jurídicos y económicos que considerar en la gestión de una
Escuela Pública Alianza bajo el modelo de una Cooperativa de
Enseñanza en Puerto Rico**

Introducción

Planteamiento del Problema y Justificación

En los últimos años las políticas neoliberales de austeridad presupuestaria gubernamental y la privatización de servicios públicos han impactado el sistema de educación pública de Puerto Rico. Entre los efectos de estas políticas neoliberales en el área de la educación pública se encuentra la reducción del presupuesto, el cierre de escuelas, reducción de plazas, la emigración de maestros y la privatización de la administración de algunas escuelas públicas. Las políticas neoliberales se acrecentaron ante la recesión económica que vive el país que según Quiñones (2010) comenzó a partir del año 2006. A esto se le añade la crisis fiscal que llegó a su punto crítico en 2016, cuando el gobierno de Puerto Rico anunció que no podía cumplir con el pago de sus obligaciones con los acreedores. La deuda pública del país asciende a los \$70,000 millones de dólares (U.S Government Accountability Office, Informe GAO-18-387, 2018).

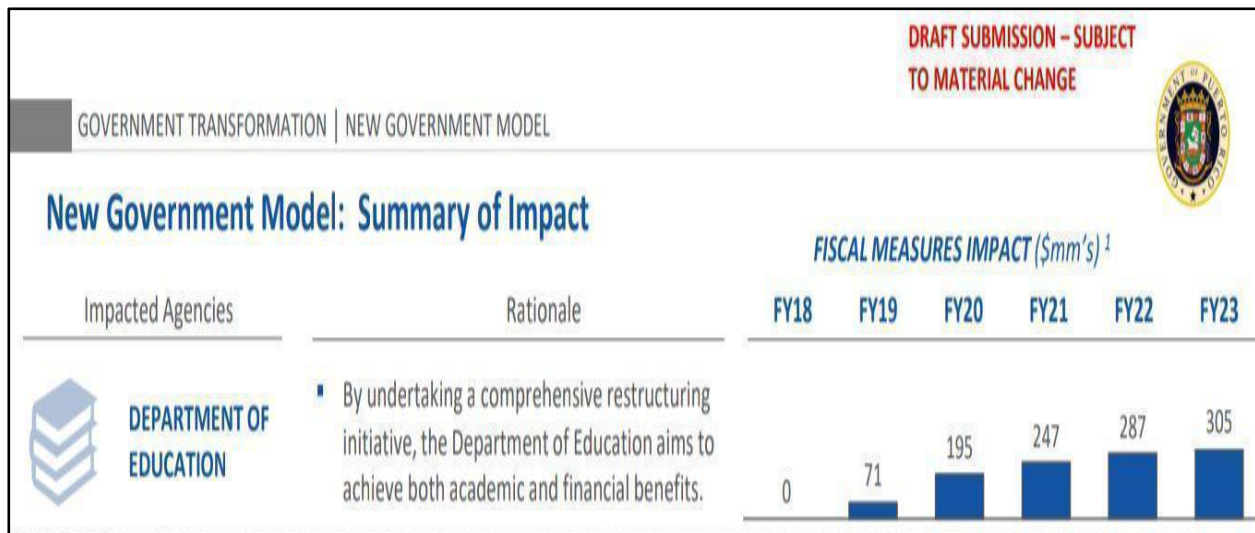
Ante esta situación de impago y las posibles demandas de los acreedores, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico mejor conocida por sus siglas en inglés como “PROMESA”. La misma dispone, entre otras cosas, detener las demandas de los acreedores y crear una Junta de Supervisión Fiscal (JCF). El propósito de esta Junta es proveer un método a un territorio abarcado para que logre la responsabilidad financiera y el acceso a los mercados capitales. La ley PROMESA establece entre las obligaciones de la Junta de Supervisión Fiscal lo siguiente:

La Junta de Supervisión, en cualquier momento, podrá presentar recomendaciones al gobernador o la legislatura sobre las acciones que el gobierno del territorio pueda tomar para garantizar el cumplimiento con el plan fiscal, o para que de otro

modo promuevan la estabilidad financiera, el crecimiento económico, la responsabilidad administrativa y la eficiencia en la que el gobierno del territorio presta los servicios.

Para cumplir con su designio, la Junta de Supervisión Fiscal aprobó en el 2017 un plan fiscal para el gobierno central y las instituciones públicas que ofrecen servicios públicos esenciales como la educación. aunque cabe señalar que la JCF, hasta este momento, aún no ha definido cuáles son los servicios esenciales. Para el plan fiscal de 2018 la JCF propuso una reducción paulatina al presupuesto del Departamento de Educación hasta alcanzar \$305 millones en los siguientes cinco años. La ilustración 1 muestra el resumen del impacto del nuevo modelo de gobierno para el Departamento de educación y la ilustración 2, la reducción en el presupuesto anual del Departamento de Educación para los años 2018 a 2023.

Figura 1: Reducción en el presupuesto del Departamento de Educación

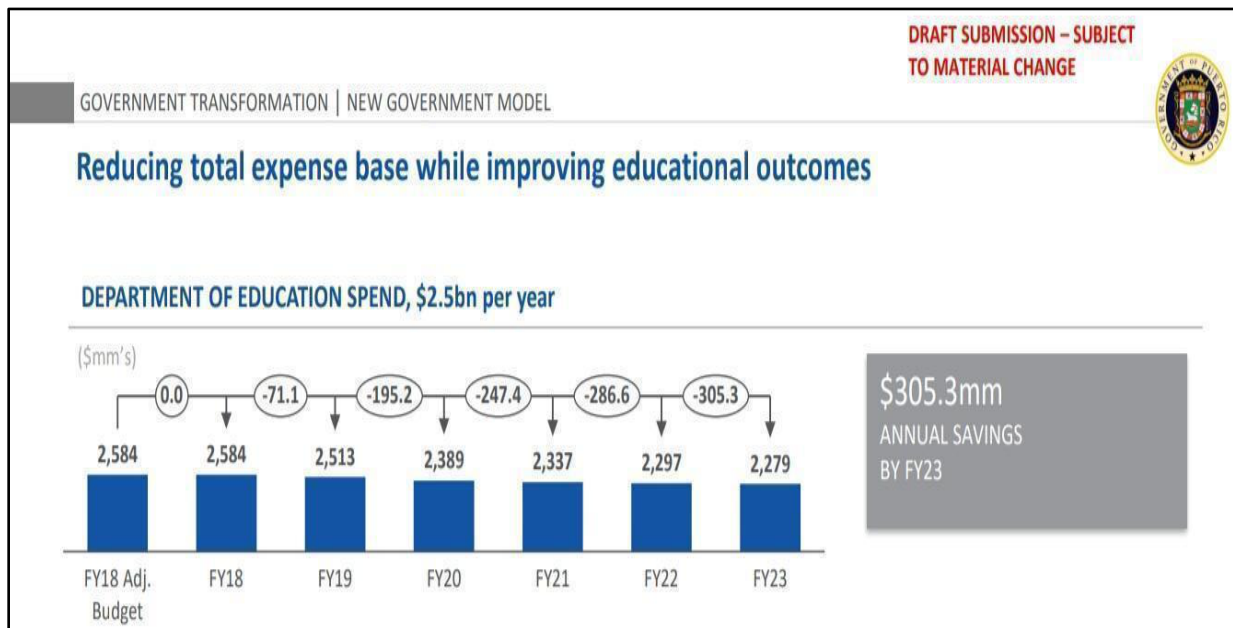


Fuente: Nuevo Plan Fiscal para Puerto Rico 2018 p.55.

El plan fiscal también redujo los gastos administrativos del Departamento de Educación mediante el cierre de escuelas, la privatización de la administración de algunas escuelas públicas y la venta de facilidades del Departamento de Educación en desuso. Estas últimas fueron

plasmadas en la Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, Ley 85 de 29 de marzo de 2018, al establecer como meta que un diez por ciento de las escuelas existentes se convirtieran en Escuelas Públicas Alianzas y en la orden ejecutiva OE-2017-32 del exgobernador de Puerto Rico, Ricardo A. Rosselló Nevares, donde se estableció un subcomité evaluador de traspaso de planteles escolares en desuso al amparo de la Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal, Ley 26 de 2017.

Figura 2: Reducción anual del presupuesto del Departamento de Educación



Fuente: Nuevo Plan Fiscal para Puerto Rico 2018 p.56

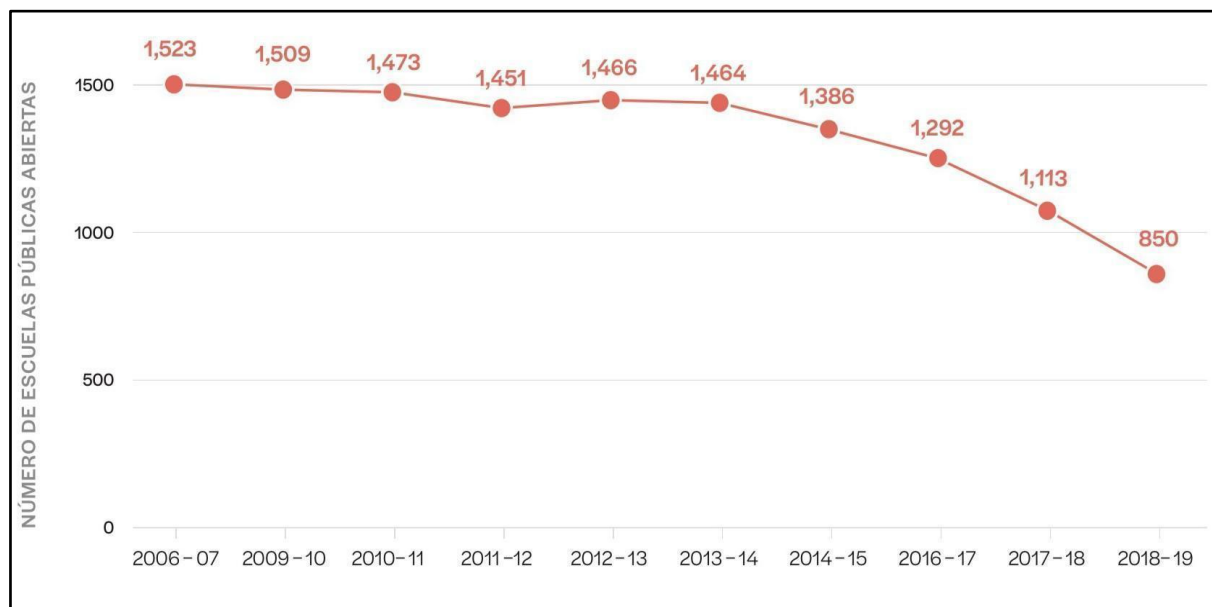
El proceso de cierre de escuelas comenzó durante la administración del exgobernador Alejandro García Padilla (2013-2016) cuando se cerraron cerca de 200 escuelas públicas. Según NOTICEL (2014) el cierre de estas escuelas provocó la eliminación de más de 5,000 plazas de trabajo.

El cierre de escuelas continuó y se acrecentó durante la administración del exgobernador Ricardo Rosselló Nevárez (2017-2019). Según Roselló el cierre de las escuelas no buscaba solo

el ahorro presupuestario, sino eficiencia y disponer de más recursos para ofrecer mejor servicio a los estudiantes (El Nuevo Día, 6 de abril de 2018).

Según un estudio realizado por la Universidad de Berkeley y el Centro para la Reconstrucción del Hábitat del 2007 al 2018 se habían cerrado un total de 673 escuelas en Puerto Rico El cierre de estas escuelas no ha resultado en un ahorro para el gobierno y menos del 18% de las escuelas cerradas han sido reutilizadas mediante contrato de arrendamiento o venta. La ilustración 3 muestra la reducción en el número de escuelas públicas durante los años 2006-2007 al 2018-2019.

Figura 3: Reducción en el número de escuelas públicas 2006-2019



Fuente: Informe investigativo cierre de escuelas públicas en Puerto Rico (2020).

El cierre de las escuelas también provocó incertidumbre laboral y la emigración de muchos maestros aunque la exsecretaria del Departamento de Educación Julia Keleher aseguró que los empleados permanentes de las escuelas que iban a ser cerradas no serán cesanteados (Comunicado de Prensa Departamento de Educación, 5 de abril de 2018). En todo caso, podrían

ser transferidos a otras agencias públicas bajo la Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, Ley 8 de 2017, mejor conocida como “ley del empleador único”.

Según datos del Instituto de Estadística de PR (2019), durante el año natural 2017, se estimó que alrededor del 2.4% de la población emigró a otras jurisdicciones de los Estados Unidos, traduciéndose en cerca de 77 mil personas en términos netos. Se estimó que entre 924 a 3,170 eran maestros. La incertidumbre laboral, el cierre de las escuelas y los salarios bajos, comparado con muchos Estados de los Estados Unidos ha ocasionado que muchos maestros tomaran la decisión de emigrar del país (Instituto de Estadística de Puerto Rico, 2019).

Sobre estas políticas neoliberales de austeridad presupuestaria gubernamental (cierre de escuelas, privatización y venta de los planteles escolares) aplicadas a los sistemas de educación público en Latinoamérica, Adriana Puiggrós (1996) establece que:

El argumento central que sostiene a las políticas educativas neoliberales es que los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad. De tal afirmación se deduce que la educación pública ha fracasado y se justifican políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación, presentadas como única reforma posible.

También indica que “las soluciones propuestas no tienden a mejorarla sino a reducir paulatinamente la inversión, cuando no a eliminarlas” (Puiggrós,1996). Consonó a estas expresiones sobre la ineficiencia, la inequidad y la baja calidad de los servicios ofrecido por el sistema de educación público, en el Informe de Desarrollo Humano de Puerto Rico (2016), se establece que:

El país tiene un sistema de educación básico dividido y un sector público ineficiente, politizado, burocrático e incapaz de alcanzar logros relevantes y un sector privado muy desigual en términos de rendimientos y de calidad, y cuyos indicadores de éxito se han deteriorado a través de las últimas décadas (pp. 158-159).

Los indicadores de éxito académico en Puerto Rico fueron establecidos mediante la Prueba Puertorriqueña de Aprovechamiento Académico (PPAA). Para el 2005 la PPAA fueron sustituidas por las pruebas de Medición y Evaluación para la Transformación Académica de Puerto Rico conocidas como pruebas META-PR. Para el año 2012, los estudiantes del sistema público no alcanzaron las metas establecidas. Esto provocó que para el año escolar 2013-2014 el 87.9% de las escuelas públicas requirieron que fueran incluidas en un plan de mejoramiento (Informe de Desarrollo Humano, 2016, p.171).

Según el Plan Fiscal para Puerto Rico (2020) en los últimos años los resultados de los estudiantes y las tasas de competencia han disminuido para todas las materias básicas, según los resultados de las pruebas META-PR. Desde que se implementó la prueba META-PR en el año fiscal 2016, las tasas de competencia han disminuido, en comparación con el año fiscal 2019, de la siguiente manera: español en un 6% (del 51% al 45%), matemáticas en un 3% (del 33% al 30%), inglés en un 6% (del 45% al 39%) y ciencias en un 6% (del 53% al 47%).

Ante toda esta situación del sistema de educación pública en el país, el 29 de marzo de 2018, el gobierno de Puerto Rico aprobó la Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico. En esta ley presentó por primera vez un marco filosófico para el sistema educativo puertorriqueño y reformula el sistema educativo en función del estudiante. También estableció una serie de normas y propuestas en las que se ponen de manifiesto las políticas neoliberales sobre la educación

pública como: un presupuesto basado en el costo promedio por estudiante, establecer las Escuelas Públicas Alianzas (EPA), reconocer y dar mayor participación al tercer sector para que tenga una colaboración directa y activa en el proceso de enseñanza con el Departamento de Educación y establecer el programa de Libre Selección de Escuelas que promueve el subsidio directo a los padres mediante becas educativas.

Las Escuelas Públicas Alianzas son escuelas que son operadas o administradas por una entidad educativa privada. No obstante, la ley establece que serán escuelas públicas, no sectarias y sin fines de lucro. Las Escuelas Públicas Alianzas tienen el propósito de *“tener una estructura más eficiente, reducir costos y eliminar la redundancia”*. Las mismas, se proponen para mejorar de alguna forma los servicios que ofrece el sistema público del país (Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, 2018).

Entre las instituciones que pueden calificar como entidades certificadas para administrar una escuela se encuentran: municipios, consorcios municipales, organizaciones o entidades sin fines de lucro como: Instituciones públicas de educación postsecundaria, Instituciones de educación escolar elemental, intermedia y superior, Entidades educativas no gubernamentales, Organizaciones creadas por padres y madres o maestros, Organizaciones de maestros, sindicatos de maestros y cooperativas debidamente organizadas con fines educativos (Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, 2018).

Para el mes de junio de 2018, se aprobó el Reglamento Núm. 9032 (enmendado por Reglamento Núm. 9155 del 2020) para las Escuelas Públicas Alianza. Para el año 2020, existen en Puerto Rico dos Escuelas Públicas Alianza. Las mismas han sido establecidas por dos organizaciones sin fines de lucro: Vimenti School, por la entidad Boys and Girls Club y la escuela Rosalina C. Martínez por la Fundación Caras.

La Ley de Reforma Educativa de 2018 abre la posibilidad para que las Escuelas Públicas Alianza sean administradas por cooperativas organizadas con fines educativos. Sin embargo, según Rosado (2019) en Puerto Rico hemos tenido muy poca experiencia con cooperativas de enseñanza y ninguna de ellas ha administrado una escuela del sistema público.

Para 1988 se incorporó el Colegio Cooperativo de Desarrollo Integral Hostos en San Juan. Esta cooperativa operó por varios años, finalmente fue liquidada en 2014. Dos décadas después, en el 2008, se incorporó como cooperativa la Academia Cooperativa de Integración Social (ACIS) en Caguas. La misma es una cooperativa de trabajo asociado constituida por 20 maestros socios. Además, crean otros 27 puestos de trabajo entre maestros y personal no docente. ACIS es una academia privada que ofrece servicios aproximadamente a 200 estudiantes de cuarto grado hasta duodécimo grado.

También en los últimos años se han organizado dos cooperativas que se proponen ofrecer servicios de enseñanza bajo el modelo Montessori. Una de ellas la Cooperativa Agroecológica Montessori (COOPAM) en Caguas y la otra, la Cooperativa de Servicios Educativos y Apoyo a Comunidades de Aprendizaje (ANIACOO) constituida por cinco mujeres en San Juan. Estas cooperativas fueron organizadas con el propósito de establecer nuevas instituciones educativas.

En nuestra revisión de literatura no encontramos investigaciones previas sobre cooperativas de enseñanza o cooperativas organizadas con fines educativos que administren escuelas públicas en Puerto Rico. Por lo que entendemos que esta investigación será una aportación al estudio de este tipo de cooperativas en el país. Para analizar la posible gestión de una Escuela Pública Alianza bajo el modelo de una cooperativa de enseñanza en Puerto Rico se establecieron los siguientes objetivos y preguntas de investigación.

Objetivos de investigación

El objetivo general de esta investigación es examinar algunos de los factores jurídicos-económicos que se deben considerar para que una cooperativa con fines educativos pueda administrar una escuela del sistema público en Puerto Rico bajo el programa Escuelas Públicas Alianza. Para ello, se compara la Ley de Reforma Educativa de 2018 y el Reglamento 9155 con la Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico (Ley 239-2004).

Objetivos específicos en el factor jurídico

1. Comparar la política pública de las escuelas públicas alianza y las cooperativas en cuanto a la autonomía.
2. Relacionar la personalidad jurídica (concepto y naturaleza) de las cooperativas, especialmente una cooperativa de enseñanza con las escuelas públicas alianza.
3. Contrastar las estructuras y las funciones y deberes de los cuerpos de gobernanza de las escuelas públicas alianza (junta escolar) según se expresa en el Reglamento núm. 9155 con el de una cooperativa de enseñanza (junta de directores) según se establece en la Ley 239 de 2004.
4. Diferenciar las funciones de supervisión y fiscalización de una escuela pública alianza y una cooperativa de enseñanza en Puerto Rico.

Objetivos específicos en el factor económico

1. Analizar el presupuesto asignado a las escuelas públicas alianza según el Reglamento 9155.
2. Examinar las disposiciones sobre las instalaciones y bienes de las escuelas públicas alianzas y la cooperativa de enseñanza.
3. Evaluar la aplicación de las políticas y procedimientos establecidos en el Reglamento

9155 en una cooperativa de enseñanza.

4. Analizar el posible impacto para una cooperativa de enseñanza de los requisitos de índole económico establecidos en el reglamento 9155.

Preguntas de investigación

La pregunta general de esta investigación es ¿Cómo una cooperativa organizada con fines educativos puede gestionar una escuela pública alianza de acuerdo con los parámetros jurídico y económico establecidos por la Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico del 2020 y su Reglamento núm. 9155? Para poder contestar la misma, nos planteamos las siguientes preguntas específicas:

Preguntas específicas sobre el factor jurídico

1. ¿Cómo compara la política pública de las escuelas públicas alianzas y las cooperativas en cuanto a la autonomía?
2. ¿Cómo se ajusta la personalidad jurídica de una cooperativa de enseñanza a los parámetros de las escuelas públicas alianza?
3. ¿Cómo contrastan los cuerpos de gobernanza de una escuela pública alianza y de una cooperativa de enseñanza? ¿Qué posibles conflictos pueden existir entre las funciones y deberes de ambos cuerpos?
4. ¿Cómo sería la supervisión y fiscalización de una cooperativa de enseñanza que administre una escuela pública alianza?

Preguntas específicas sobre el factor económico

1. ¿Cómo es el financiamiento de una escuela pública alianza y qué retos presenta para la viabilidad de una cooperativa de enseñanza?
2. ¿Qué políticas y procedimientos le añade el Reglamento 9155 a la administración de una

cooperativa de enseñanza?

3. ¿Qué requisitos del Reglamento 9155 pueden tener un impacto económico para la administración de una cooperativa de enseñanza?

Marco conceptual

El marco conceptual de este proyecto se enfoca en una relación bilateral entre la educación y el cooperativismo. El mismo está dividido en tres dimensiones: global, intermedio y específico. Además se presentan desde una visión internacional y local de los conceptos.

Marco conceptual global

En la dimensión global se expone la importancia de la educación para el cooperativismo, el establecimiento de la educación como principio cooperativo y la aportación de las cooperativas a la educación como fuente de financiación o como prestadora de servicios educativos.

La importancia de la educación para el cooperativismo

Desde el inicio del cooperativismo moderno ha existido una estrecha relación entre el cooperativismo y la educación. Robert Owen uno de los precursores del cooperativismo consideraba que la educación era fundamental para el desarrollo de una sociedad que busque el bien común. Según Colmenar (1995), Owen creía que la educación podía cambiar las relaciones humanas de tal forma que estas se basarán en obligaciones recíprocas en lugar de intereses materiales. Owen pensaba que las relaciones humanas se podrían transformar “mediante una educación racional, que enseñara que la felicidad individual sólo podía alcanzarse con un comportamiento conducente a promover la felicidad de la comunidad” (Colmenar, 1995, p.22). Con la intención de promover el bien común por medio de la educación, Owen fundó en 1816 en New Lanark, Escocia una institución educativa con el nombre Institute for the Formation of Character siendo esta la primera institución preescolar en el mundo (ECURED, consultado el 27 agosto de 2021). En la misma impartía educación gratuita y no sectaria a nivel infantil.

Otro propulsor importante de la educación y el cooperativismo fue el Dr. William King. Para su época la educación se consideraba un privilegio que solo tenían las clases más ricas. Por esta razón se hizo un ferviente defensor de la educación hacia la clase trabajadora que no tenían acceso a ese privilegio. En 1825 King ayudó a fundar el instituto Brighton, un instituto de mecánica en el que impartía clases y a la misma vez abogaba por el desarrollo de cooperativas (ACI, 2015).

En 1827 cofundó el fondo Brighton Cooperative Benevolent Fund Association para organizar personas de escasos recursos en comunidades cooperativas y de esta forma divulgar el conocimiento del sistema cooperativo. El Dr. W. King quería crear un cambio social por medio de la cooperación ya que él sostenía que la cooperación podía transformar la moral del hombre (Belleza, Almendolaggine & Flores, 2010). La filosofía del Dr. W. King y R. Owen sirvieron de base para que se desarrollara la primera cooperativa reconocida. En 1844 fue conformada por un grupo de 28 artesanos, la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale (ACI, 2015). En la cooperativa se instituyó dentro de sus principios la educación como un principio fundamental para el desarrollo del cooperativismo.

Los Justos Pioneros de Rochdale crearon un fondo para la educación que se nutría del 2.5% de los sobrantes de la cooperativa. Además dirigieron una escuela durante el 1850 a 1855 en el edificio de la cooperativa en la que se cobraba una cuota de veinte céntimos mensuales (Belleza, Almendolaggine & Flores, 2010). Por otro lado, según Mendoza (1982) la cooperativa fue la pionera en asociar el bienestar educativo de los socios con el proceso económico. Como resultado de esto la educación pasó a ser uno de los principios fundamentales del cooperativismo.

La educación como principio cooperativo

En 1895 se fundó la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Para 1937 la ACI trazó los “principios primarios”, para que una asociación pudiera llamarse cooperativa. Los principios acogidos fueron la libre adhesión, el control democrático, la distribución de los excedentes a prorrata de las transacciones efectuadas, y el interés limitado al capital, y tres principios adicionales, recomendables, pero no imprescindibles, que eran la neutralidad política y religiosa, las compras y ventas al contado, y la promoción de la educación (Mateo, 1985).

Para 1966, se revisaron los principios cooperativos, sin distinción entre primarios y adicionales, otorgándole el mismo valor a todos los principios cooperativos (Marcías, 2015). Sobre la importancia de la educación se planteó en este congreso que “la educación y el cultivo de la autodisciplina colectiva resultan obligadas porque esta última no es producto espontáneo o natural, sino fruto de ese esfuerzo educativo” (Paz, 1978).

En 1995 como parte del congreso anual y en celebración del centenario de la ACI se aprobó el documento Declaración de la Identidad Cooperativa. En el mismo se definió el concepto cooperativo y revisaron los principios cooperativos. Al principio de educación se le añadieron los conceptos de formación e información.

Para el 2015 la Alianza Cooperativa Internacional presentó las *Notas de orientación para principios cooperativos*. En este documento se interpretan las palabras y frases de los principios cooperativos. En la ilustración 4 se presenta la evolución de los principios cooperativos a través de los congresos de la ACI.

Figura 4: Evolución de los principios cooperativos

Rochdale, 1844	Paris, 1937	Viena, 1966	Manchester 1995
<ul style="list-style-type: none"> * Libre ingreso y libre retiro * Control democrático * Neutralidad política, racial y religiosa * Ventas al contado * Devolución de excedentes * Interés limitado sobre el capital * Educación continua 	<ul style="list-style-type: none"> * Adhesión libre * Control democrático (una persona, un voto) * Distribución a los asociados del excedente a prorrata de sus operaciones * Interés limitado sobre el capital 	<ul style="list-style-type: none"> * Adhesión libre y voluntaria * Organizaciones democráticas (una persona, un voto) * Limitación del interés al capital * Excedentes para desarrollo de las actividades de la cooperativa, servicios comunes, distribución entre los miembros en proporción a sus operaciones * Promoción de la educación 	<ul style="list-style-type: none"> * Asociación voluntaria y abierta * Control democrático por los asociados * Participación económica de los asociados * Autonomía e independencia * Educación, capacitación e información * Cooperación entre cooperativas * Preocupación por la comunidad
	<ul style="list-style-type: none"> * Neutralidad política y religiosa * Venta al contado * Desarrollo de la educación 	<ul style="list-style-type: none"> * Intercooperación 	

Fuente: Lorenzao Casellas López, *La evolución de los principios cooperativos*.

Sobre el quinto principio cooperativo: Educación, Formación e Información la Alianza Cooperativa Internacional establece que:

Las cooperativas ofrecen educación y formación a sus miembros, representantes electos, administradores y empleados para que puedan contribuir con eficacia al desarrollo de la cooperativa, asimismo, informan al público en general, en especial a los jóvenes y a los líderes de opinión, sobre el carácter y las ventajas de la cooperación.

También las notas de orientación para los principios cooperativos (2015) define los conceptos de educación, formación e información de la siguiente forma:

- Educación- consiste en comprender los principios y valores cooperativos y saber cómo aplicarlos en el funcionamiento diario de una cooperativa. También se refiere a la educación en sentido más amplio que se ofrece a los miembros para su desarrollo social.

La educación cooperativa implica la dedicación intelectual de miembros, líderes electos, administradores y empleados, para que aprendan plenamente la complejidad y riqueza del pensamiento y de la acción cooperativa, así como su impacto social.

- Formación - consiste en desarrollar las aptitudes prácticas que necesitan los miembros y empleados para dirigir una cooperativa de acuerdo con prácticas empresariales éticas y eficaces y para controlar democráticamente la empresa cooperativa de manera responsable y transparente.
- Información- consiste en el deber de asegurarse de que los demás, que forman parte del público en general, y en especial los jóvenes y los líderes de opinión”, conocen la empresa cooperativa.

Las cooperativas como fuentes de financiación o proveedoras de servicios educativos

Según el informe *Las cooperativas y los objetivos de desarrollo sostenible: Debate sobre el desarrollo después del 2015* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), las cooperativas tienen una gran relevancia en la financiación y establecimientos de centros educativos. En este informe, se establece también que las cooperativas intervienen cada vez más en la prestación de servicios educativos de forma directa creando centros de enseñanza propios o apoyando a escuelas locales existentes cuando los gobiernos no son capaces de establecer infraestructuras escolares. Sobre los aportes que hacen las cooperativas en la educación, el informe establece que:

El acceso a la educación de calidad y el aprendizaje a lo largo de la vida proporcionando los medios precisos para financiar la educación, apoyando a docentes y escuelas, creando sus propios establecimientos de enseñanza para impartir educación de calidad a jóvenes y adultos y actuando como centros de

aprendizaje permanente. Las cooperativas desempeñan un papel importante en la facilitación del acceso a la educación en la medida que incrementa los ingresos familiares, lo que se traduce en capacidad para hacer frente a los gastos en educación. También pueden ser una fuente directa de financiamiento de la educación (p 6).

También establece que las cooperativas intervienen cada vez en la prestación de servicios educativos de forma directa creando centros de enseñanza propios o apoyando a escuelas locales cuando los gobiernos no son capaces de establecer infraestructuras escolares. Algunos centros establecidos son escuelas concertadas cooperativas gestionadas democráticamente y con un fuerte compromiso con la justicia social y los valores éticos.

Marco conceptual intermedio

En la dimensión intermedia se presenta la relación de la educación y el cooperativismo en Puerto Rico, la integración de la educación cooperativa en el sistema educativo y el establecimiento de cooperativas juveniles.

La importancia de la educación para el cooperativismo y el cooperativismo para la educación en Puerto Rico

En Puerto Rico existen varias propulsoras de la educación y el cooperativismo entre ellas podemos mencionar a las educadoras Ana María O'Neill y Mercedes Amalia Marchand. Según Mendoza (1994), Ana María O'Neill no estaba "satisfecha con una educación que hacía al fuerte más poderoso y al débil carente de fortaleza". Además, ella consideraba que la educación debía estar dirigida a fomentar la igualdad complementaria del ser humano y no a afirmar sus desigualdades. O'Neill también procuró desarrollar el cooperativismo dentro del campo de la educación para dirigir el proceso educativo para liberar al ser humano de sus cadenas y así

pudiera funcionar en una sociedad libre, donde la esencia fuera la cooperación (Mendoza, 1994, p. 97).

La idea de O'Neill fue acogida por la Comisión de Antigonish, una comisión senatorial que en 1945 visitó a Antigonish, en Nueva Escocia (Canadá), para estudiar el movimiento cooperativo impulsado por los padres Moses Coady y Joseph Alexander MacDonald. En su informe recomendaron que se incorporaran cursos sobre cooperativas en las escuelas públicas en el país (Mendoza, 1994, p. 37).

El valor formativo de la educación para el cooperativismo también fue reconocido por el profesor de la Universidad de Puerto Rico, Ismael Rodríguez Bou. En una conferencia que dictó ante el Congreso de Cooperativas de 1948 expresó lo siguiente:

Hay que educar a la población para que sepa escoger sus líderes, para que se sienta responsable de la solución de los problemas comunes, para que pueda usar inteligentemente los privilegios que ofrece una sociedad democrática, para que puedan desarrollarse, simultáneamente, los líderes y cooperadores honrados son responsables y eficientes. El cooperativismo por necesidad tiene que ser, no un mero procurar mejores medios de vida económica, sino una escuela de crecimiento continuo en todos los órdenes de vida (Mendoza 1994).

Por su parte, el exgobernador de Puerto Rico Don Luis Muñoz Marín reconoció que la educación es esencial al cooperativismo y que, mediante la acción educativa, se puede ayudar al ciudadano a adquirir un sentido de responsabilidad social. Don Luis Muñoz Marín en un discurso ante la Liga de Cooperativas en 1955, destacó la importancia del cooperativismo como fuerza educadora dentro de la sociedad expresando lo siguiente:

Como toda buena obra, está del cooperativismo es obra de siembra, cultivo de limpieza. Es parte en sí de la educación, ya que la educación disponible en escuelas y universidades es solamente parte de la que educa al hombre. Hacer crecer las actitudes de solidaridad y servicio forma entre otras fuerzas educativas que actúan en nuestro pueblo (Mendoza, 1994, p. 6).

Reafirmando la importancia del cooperativismo, Muñoz Marín destacó ante el Quinto Congreso de Cooperativas Juveniles de 1958 lo siguiente:

El cooperativismo es una escuela de convivencia en que los seres humanos aprenden no solo las buenas prácticas democráticas, sino también a compartir el esfuerzo mutuo con fines creadores en beneficio del grupo de la comunidad en general. Es parte de la libertad que haya la abundancia material y espiritual en una manera sencilla. Y las cooperativas son una fragua para este aspecto tan hondo de la libertad integral (Mendoza, 1994, p.36).

Integración del cooperativismo a la educación en el sistema educativo público y el establecimiento de cooperativas juveniles en Puerto Rico

En 1938 se llevó a cabo el primer Congreso de Cooperativas en Puerto Rico. En el mismo el comisionado de Agricultura y Comercio, Francisco A. Domínguez, presentó una resolución en la que solicitaba al comisionado de instrucción pública que incluyera un curso sobre principios cooperativos en escuela elemental y en la superior. Ante las peticiones de la Comisión de Antigonish (1946) y el Secretario de Agricultura Don Ramón Colón Torres (1953) para la implantación de un curso sobre cooperativismo en el sistema de educación en el país, en 1957 el Departamento de Instrucción Pública (ahora Departamento de Educación) preparó e inició un

programa de Educación Cooperativa para los estudiantes de las escuelas del país (Mendoza, 1994 (pp 37-38). Según Mendoza (1994) el programa de educación cooperativa tenía el propósito de:

Proporcionar al personal docente y al estudiantado los medios de conocer la filosofía, los principios y las técnicas del cooperativismo; orientar y ayudar en la organización y el manejo de cooperativas en las actividades y proyectos llevados a cabo en las escuelas, los hogares y la comunidad en general; coordinar el programa de educación cooperativa escolar con el que estaba desarrollando la Administración de Fomento Cooperativo.

La primera directora del Programa de Educación Cooperativa del Departamento de Instrucción Pública de Puerto Rico fue Mercedes Amalia Marchand (Pérez, 2011). Durante el tiempo que estuvo a cargo del programa Marchand abogó por el establecimiento de la educación cooperativa y creó varios currículos, prontuarios y lecturas, tanto para el programa escolar como el universitario. Además, ayudó en la formación de más de 200 cooperativas juveniles en las escuelas de Puerto Rico (Cooperativa de Seguros Múltiples, 2006).

Según el profesor Luis Velázquez (Seguros Múltiples, 2006) Amalia M. Marchand sentía una profunda preocupación por la niñez puertorriqueña y se inspiró a publicar el libro “*Y crecerán los pinos*” el cual ha sido utilizado en las escuelas de Puerto Rico, República Dominicana y Costa Rica. Marchand también fue miembro asesor de la Comisión de Cooperativismo Escolar de la Organización de Cooperativas de América. Además, dirigió la organización de la primera cooperativa juvenil escolar que funcionó en las Islas Vírgenes Británicas, en Guatemala y en otros países.

Por otra parte, en un boletín emitido por el Departamento de Instrucción Pública en 1958, el secretario Efraín Sánchez Hidalgo, reconoció el rol de cooperativismo en la educación al expresar que:

El pueblo puertorriqueño reconoce que el cooperativismo es uno de los medios encaminados a mejorar las condiciones sociales y económicas del país. Espero que el sistema escolar dedicado al servicio de la sociedad labore en la formación de los ciudadanos para una cultura democrática. Para cumplir esta encomienda. Los propósitos fundamentales de la escuela pública se inspiran en un sentido de cooperación. Además, el Departamento de Instrucción reconoce, que, al incorporar la enseñanza de educación cooperativa en el sistema escolar, provee un laboratorio práctico más donde se enriquecen los conocimientos de los alumnos y se desarrollan y fortalecen sus destrezas, hábitos actitudes y sentimientos que constituyen la base de nuestra filosofía educativa (Mendoza, 1994 p.39)

La filosofía social de la cooperativa escolar aspira a familiarizar al estudiante con una de las modalidades utilizadas por el Programa de Educación Cooperativa como laboratorio práctico, son las cooperativas escolares (juveniles). La primera cooperativa Juvenil fue fundada en 1919, en Francia, por el Señor Bartolomé Profit con el propósito de ayudar en las reparaciones de las escuelas afectadas por la Segunda Guerra Mundial y para poder adquirir materiales escolares. Mendoza (1994) menciona que:

La práctica de la acción de grupo; desarrollar el espíritu colectivo entre los alumnos; cultivar sentimientos de solidaridad y ayuda mutua; desarrollar el sentido de responsabilidad; desarrollar capacidad administrativa, fomentar relaciones deseables entre escolares, maestros, clientes y abastecedores; atemperar

el interés individual y destacar el interés social en las relaciones de convivencia y en la empresa económica; fomentar el buen uso del dinero; estimular el buen liderato; estimular la convivencia libre de prejuicios raciales, religiosas o políticos; fomentar el respeto y la comprensión hacia la autoridad constituida; desarrollar la participación democrática; fomentar una actitud de trato justo para todos y ofrecer un instrumento para la adquisición de conocimientos por medio de ejercicios prácticos en diferentes campos, tales como, contabilidad, cálculo, lenguaje, correspondencia, arte, trabajo manual, economía y otros (pp. 43-44).

Marco conceptual específico

Finalmente, en la dimensión específica se define las cooperativas de enseñanza y las Escuelas Públicas Alianza. Luego se discute el modelo de escuelas *charter* en Estados Unidos y algunos ejemplos de cooperativas de enseñanza que administran las mismas. Finalmente, se presentan los dos primeros casos de EPA en Puerto Rico.

Las Cooperativas y las Escuelas Públicas Alianza

La Alianza Cooperativa Internacional define las cooperativas como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada” (ACI, 1995). Existen diversos tipos de cooperativas entre ellas las cooperativas de enseñanza que son definidas como: “aquellas que desarrollan actividades docentes, en sus distintos niveles y modalidades, en cualquier rama del saber o de la formación técnica, artística, deportiva u otras” (Ley de Cooperativas de España, Ley 27 /1999 Art. 103). Estas podrían ser universidades, escuelas, de asesoría educativa, de talleres educativos o de administración escolar.

Las cooperativas de enseñanza pueden ser de trabajo asociado organizadas por maestros y maestras y el personal no docente. También pueden tener una naturaleza de consumo cuando son organizadas por padres/madres y estudiantes o de naturaleza mixta cuando son organizadas por una combinación de estos tres sectores. Las mismas pueden ofrecer educación pública, concertada con el estado (modelo *charter* en los Estados Unidos) o privada.

Las cooperativas de enseñanza que ofrecen educación pública pueden también ser consideradas como cooperativas de servicios públicos. Según García Müller (2017) las cooperativas de servicios públicos:

Son las cooperativas que tienen por objetivos la prestación de servicios públicos, entendidas como las empresas que realizan prestaciones individuales a los ciudadanos que corresponde efectuar a las entidades públicas, pero que son cedidas a una empresa asociativa o cooperativa para que lo haga en lugar de aquellos.

Las cooperativas de enseñanza son instituciones que no se asemejan a las de educación privada, que tienen propósitos bien distintos al de un emprendimiento lucrativo. Esta se funda en principios muy similares a los de la educación pública “vinculados al bien común”. La organización de las cooperativas de enseñanzas no es “jerárquica piramidal” como el modelo clásico de las escuelas públicas y privadas. La gestión cooperativa está sustentada “en la democracia, en la horizontalidad, donde prevalecen los valores solidarios de igualdad y equidad” (Fajn & Bauni, 2017).

Las cooperativas de enseñanza según Fernández (2001) “son empresas de participación, que realizan una actividad empresarial a la vez que pedagógica y social; ocupan un lugar

equidistante entre las iniciativas públicas y privadas convencionales intentando superar las dificultades y conjugar las virtudes de ambas posibilidades”.

Fernández (2001) establece que las cooperativas de enseñanza tienen objetivos pedagógicos, sociales y económicos. En términos pedagógicos nos dice que:

La acción educativa pretende socializar al discente técnica y moralmente; la institución educativa contribuye a formarle para una vida en sociedad educándose en valores democráticos y solidarios, y fomentando el pensamiento crítico y reflexivo, todo ello con el respeto a la diversidad cultural.

Entre los objetivos sociales establece “las sociedades cooperativas en la educación coadyuvan al bienestar social por lo que respecta al servicio que producen: la educación, y con carácter general, por la regla instrumental que las caracteriza, el principio cooperativo de educación”. Finalmente, como objetivo económico entiende que la sociedad cooperativa en la educación es una empresa, y como tal, persigue la consecución de unos objetivos económicos (Fernández, 2001).

Sobre las ventajas del sistema cooperativo en la educación, Fernández (2001) nos dice que lo que se pretende es desburocratizar las instituciones educativas y desatar procesos de participación activa de educadores, educandos y padres en el proceso de enseñanza-aprendizaje. También con el desarrollo de su actividad ayudan a fomentar la democratización del sistema escolar al aplicar el principio cooperativo de gestión democrática en la toma de decisiones.

Como anteriormente mencionamos, la Ley 85 de 29 de marzo de 2018 conocida como Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico y su Reglamento 9155 creó el programa de las Escuelas Públicas Alianza.

Escuela Públicas Alianza. es definida en la ley como una escuela pública de nivel elemental y/o secundario, de nueva creación que es operada y administrada por una entidad educativa certificada autorizada por el secretario; o una escuela pública nivel elemental y/o secundaria existente, cuya operación y administración es transferida a una entidad educativa certificada autorizada por el secretario, de conformidad con el otorgamiento de una carta constitutiva. Además, definió cuáles son los requisitos para la creación de una escuela bajo el modelo de Escuelas Públicas Alianzas y las entidades u organizaciones que pueden participar dentro del mismo. La ley de reforma educativa y su reglamento establece que una de las entidades u organizaciones que pueden participar en la creación de una Escuelas Públicas Alianzas son las cooperativas debidamente organizadas con fines educativos. Es decir, cooperativas de enseñanza. Las Escuelas Público Alianza de Puerto Rico surgen del modelo de escuelas *charter* de los Estado Unidos. Este modelo de escuelas también se ha establecido en otros países como España, Chile y Colombia.

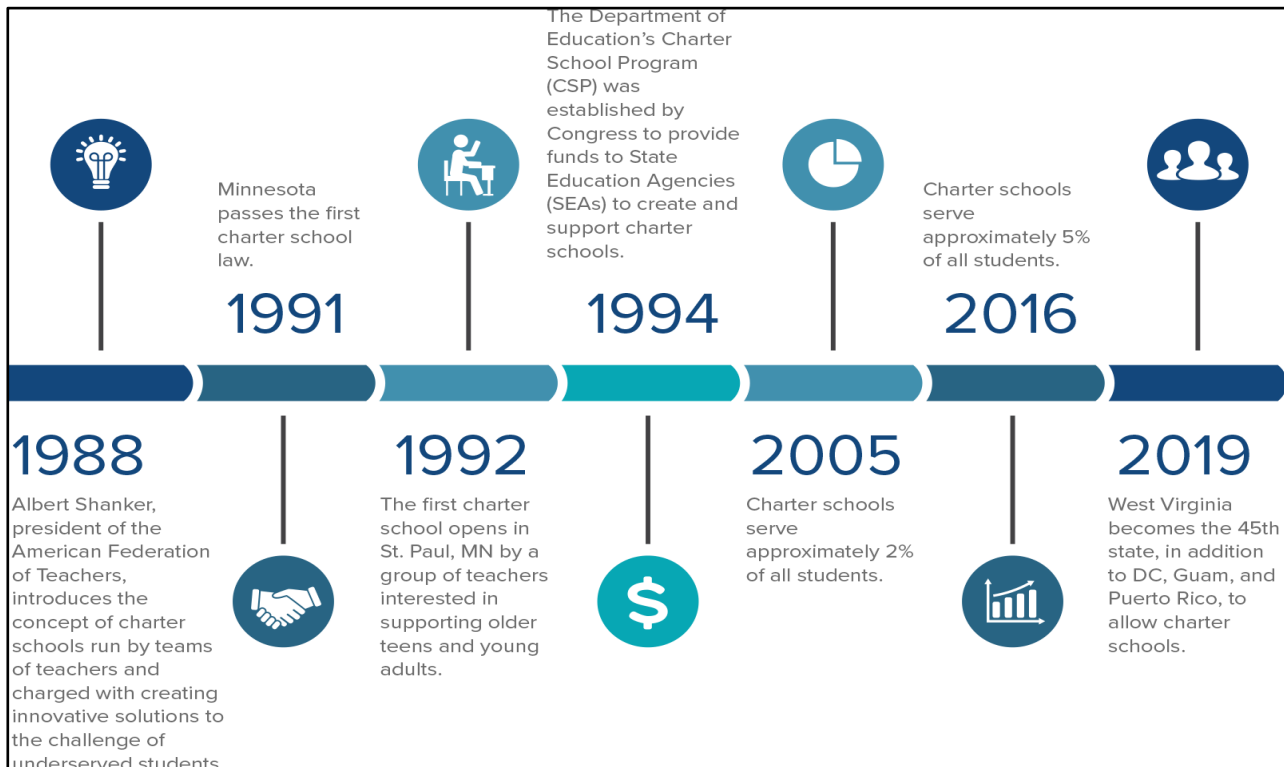
Modelo de escuelas “charter” en Estados Unidos

En 1988 Albert Shanker el presidente de la Federación Estadounidense de Maestros (AFT), pronunció un discurso en el National Press Club donde describió su visión de un nuevo tipo de escuela administrada de forma independiente pero financiada con fondos públicos. A estas escuelas las llamó "charter" y las vio como laboratorios educativos, donde los profesores podían probar nuevos enfoques pedagógicos.

Las escuelas autónomas podrían servir como espacio para nuevas y mejores prácticas que luego podrían transferirse a las escuelas públicas tradicionales (Cohen, 2017). La primera propuesta de ley para escuelas chárter fue autorizada en el Estado de Minnesota en 1991 dando

como resultado a la primera escuela *charter* en 1992. En la ilustración 5 se puede apreciar la evolución de las escuelas chárter en los Estados Unidos.

Figura 5: A Brief History of Charter Schools in America



Fuente: National Charter School Resource Center

El Departamento de Educación de los Estados Unidos define las escuelas *charters* como escuelas públicas independientes creadas y dirigidas por padres, educadores, líderes comunitarios, empresarios de educación y otros. Estas escuelas operan con un contrato, o "carta constitutiva" (*charter*), otorgado por una agencia pública, tal como una agencia de educación local o estatal, una institución de educación superior o una municipalidad. Si la escuela no cumple con los criterios establecidos en su carta constitutiva, la agencia que otorgó la carta de autorización puede cerrar la escuela. Las agencias autorizadas por el estado para otorgar las cartas constitutivas o contratos a estas escuelas públicas independientes tienen la responsabilidad

de garantizar que las escuelas chárter cumplan con las disposiciones de responsabilidad y evaluación (Departamento de Educación de EU, Centro de Recursos de Información).

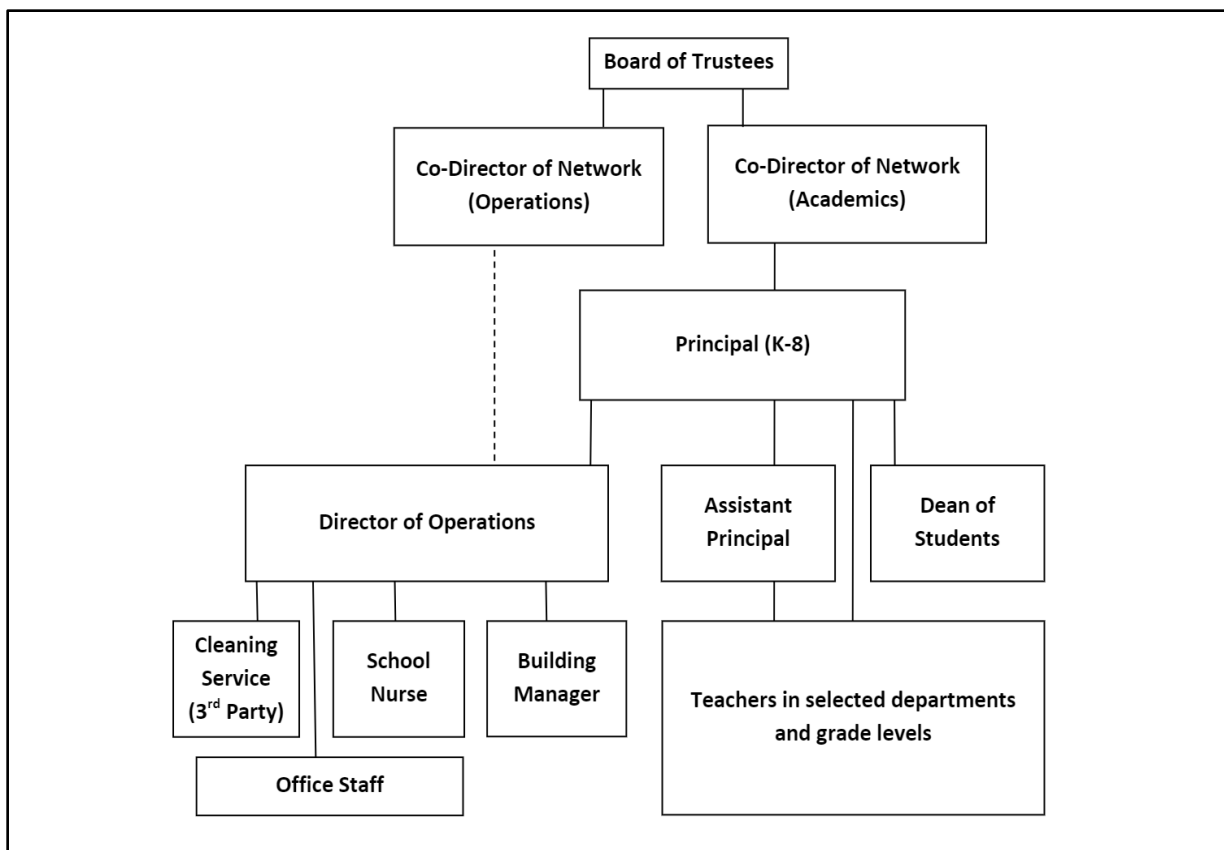
La Ley Cada Estudiante Triunfa (*Every Student Succeeds Act*, "ESSA") de 2015 nombra las escuelas chárter como opción en la libre elección de escuela para los alumnos que asisten a escuelas que necesitan mejoramiento, acción correctiva o reestructuración, porque ofrecen una alternativa viable a las escuelas públicas del sistema convencional. Es más, el desarrollo de las escuelas chárter tuvo su inicio en la década de los años noventa como un medio de brindar mayores opciones a los padres dentro del sistema de escuelas públicas.

Aunque algunos estados tienen leyes que promueven el desarrollo de las escuelas *charter*, otros estados no las tienen. Por consiguiente, las escuelas *charter* prosperan en algunos estados, mientras que en otros hay pocas o ninguna (Departamento de Educación de EU, Centro de Recursos de Información).

La estructura organizacional de las escuelas chárter puede variar según la legislación de cada Estado. Un órgano importante, en la estructura administrativa, que comparten todas las escuelas chárter es el consejo administrativo (*board of trustees*) o órgano rector de la escuela. Este es legalmente responsable de la calidad académica, financiera y operativa de la escuela autónoma. Dada la centralidad de la autonomía de las escuelas autónomas, la junta es parte integral de la supervisión adecuada de las escuelas (*National Charter School Resource Center*).

En la ilustración 6 se puede apreciar un ejemplo de una Estructura organizacional de una escuela charter. Este ejemplo pertenece a la escuela *Brooke Charter Schools* en *Boston, Massachusetts*.

Figura 6: Estructura organizacional de Brook Charter Schools



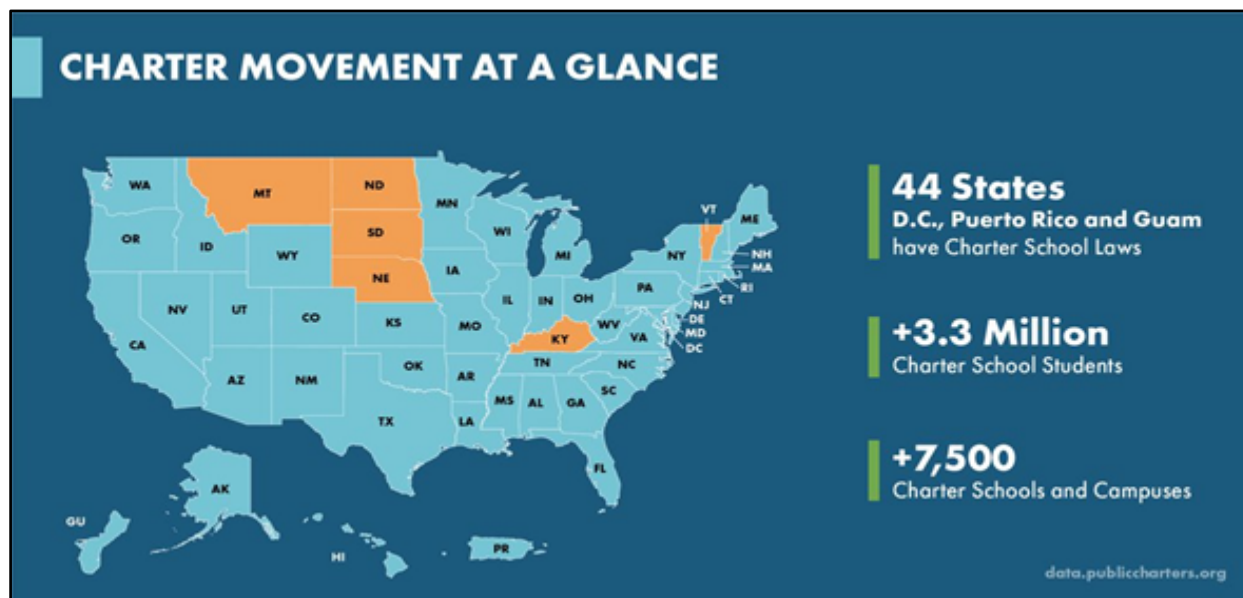
Fuente: Brooke Charter Schools

Para el 2017 habían novecientos noventa y nueve escuelas *charter* autorizadas de las cuales ochocientos noventa y cinco son administradas por los distritos, diecinueve escuelas administradas por agencias de educación del Estado y ochenta y cinco administradas por otros órganos de autorización, incluidas las ONG y la institución de educación superior (Departamento de Educación de EU).

Existen escuelas charter en 44 Estados de los Estados Unidos. Inclusive Washington D.C., Puerto Rico y Guam cuentan con escuelas charter en ley. Las escuelas charter proveen servicios educativos a más de 3.3 millones de estudiantes. El número de escuelas autónomas del 2018 al 2019 sumaban siete mil cuatrocientas ochenta y seis en los Estados Unidos. En la

ilustración 7 se puede ver los estados que tienen charter schools en azul y los estados que no tienen en anaranjado (*National Alliance for Public Schools*).

Figura 7: Estados, número de estudiantes y escuelas charter en los EU 2018-2019



Fuente: National Alliance for Public Charter Schools.

El modelo charter y las cooperativas de enseñanza en Estados Unidos

En los Estados Unidos existen cooperativas de enseñanza que administran escuelas bajo el programa charter. Según Hanson y Hentschke (2002), New Country School (MNCS) fue una de las primeras escuelas acogidas por una cooperativa de enseñanza de docentes bajo el modelo charter en los Estados Unidos. La misma fue fundada en 1994 en LaSeur, Minnesota, EdVisions Teacher Cooperative. Debido a su éxito inicial, la Fundación Bill y Melinda Gates otorgó una subvención de \$4.5 millones a EdVisions para replicar su modelo de gobernanza. Esto ayudó al establecimiento de 15 escuelas autónomas centradas en cooperativas de maestros. Para el año 2002, los miembros propietarios de la Cooperativa Ed Visions le brindaban servicios de instrucción a través de contratos con siete escuelas autónomas de Minnesota (Hanson & Hentschke 2002).

En este modelo de escuela chárter el distrito paga a la escuela New Country School para que contrate a los maestros, la escuela paga a la cooperativa EdVision por el servicio de los maestros, y la cooperativa paga a los maestros (Hanson & Hentschke 2002). La junta escolar se convierte en el comprador de servicios educativos a la cooperativa de maestros en lugar distinto al sistema de Escuelas Publico Alianzas en donde la cooperativa de enseñanza administraría la escuela.

Por otro lado, los miembros de la cooperativa de maestros resultan ser empleados de la escuela, empleados de la propia cooperativa y autónomos, como "miembros-propietarios". Este aspecto de triple empleo permite a los docentes obtener independencia y libertad curricular, así como control de la gobernanza sin sacrificar los beneficios y protecciones normalmente asociados con las situaciones laborales tradicionales de los docentes. Además, la legislación de este estado les da derecho a los maestros de la cooperativa a los mismos beneficios de jubilación estatales que otros maestros de escuelas públicas (Hanson, 2001).

En el caso de la legislación en Puerto Rico, si una escuela es administrada por una cooperativa de enseñanza los maestros serían socios. Los maestros del sistema público que pasen a trabajar a una Escuela Pública Alianza tienen hasta dos años para decidir si se mantienen en la EPA o regresan al sistema público. De hacerlo, perderían todos los beneficios laborales del sistema público. En cuanto al sistema de jubilación podrían seleccionar entre continuar bajo su sistema de retiro gubernamental o pasar a un plan de ahorro privado.

Fundamento y crítica al sistema charter

Según el doctor Robert Luebke (2021) el trabajo del economista neoliberal Milton Friedman proporcionó las bases intelectuales del movimiento moderno de elección de escuela. En la década de 1950, Milton Friedman presentó un artículo con el título The Role of

Government in Education. En el mismo reconocía que existen razones por las cuales el gobierno debe subsidiar la educación pública, pero no para que el gobierno administre las escuelas.

Friedman creía que el aumento de la centralización y el control gubernamental de las escuelas públicas había conducido a una menor libertad y eficiencia en la educación y una disminución de la calidad (Friedman, 1955).

Sobre estas políticas Fernández (2011) sostiene que Friedman proponía la aplicación de principios de carácter neoliberal que favorezcan la aplicación de principios de libre mercado a los sistemas educativos. Además, introduce la competencia entre escuelas y se reduce el papel como administrador y proveedor del Estado, las condiciones educativas mejoran evidenciándose en el aprovechamiento escolar.

Según Villarroya (2000) a principios de los años ochenta muchos países orientaron sus políticas hacia el mercado e introdujeron elementos de competencia en la provisión, la gestión y/o la financiación de los servicios públicos. También menciona que las políticas son neoliberales y han acentuado entre otras cosas, la libertad de elección de los usuarios, la creación de ambientes competitivos, la separación entre la producción de los servicios y su financiación, la descentralización en las tareas de gestión y el establecimiento de incentivos en áreas como la sanidad, los servicios sociales, la vivienda o la educación.

Finalmente, según Rey (2021) existen grupos que están a favor y otros en oposición a las escuelas charter. Las posturas a favor argumentan que las escuelas chárter mejoran significativamente la educación pública debido a que crean elección en el currículo, estructura y disciplina; se exige responsabilidad (“*accountability*”) por los resultados educativos y el progreso de los/as estudiantes; le otorga autonomía a los maestros/as, padres y administradores/as. Por otro lado, los opositores temen que las escuelas chárter no puedan solucionar problemas

educativos más amplios y que se han convertido en algunos condados de Estados Unidos en instrumentos de elitismo que agotan los recursos de las escuelas públicas (Renzulli & Evans, 2005, citados por Rey, 2021).

Escuelas Públicas Alianza (Charter) en Puerto Rico

En Puerto Rico existen actualmente cuatro Escuelas Públicas Alianza. Las mismas han sido establecidas por dos organizaciones sin fines de lucro: Vimenti School, por la entidad Boys and Girls Club y la escuela Rosalina C. Martínez (Escuela Caras con Causa) por la Fundación Caras of the America, la Christian Military Academy Alliance, en Vega Baja, y la Academia de Ciencia y Tecnología Coalición Cambiando la Ecuación, en Levittown, en Toa Baja (López, 2020). Según la información más reciente para agosto de 2021 se espera que comiencen otras tres escuelas charter: Lead Academy of San Juan; Cosey Camino al Éxito, de Yabucoa y la Escuela Bilingüe Cacica Luisa, de Loíza, que es la primera que estará bajo la administración de un municipio (Pacheco & Rivera, 2021).

Vimenti es una escuela de nueva creación instituida en el año 2018 que comprende los grados kínder a primer grado. Para el año 2018 a 2019 tenían una matrícula de 59 estudiantes. El proyecto educativo es uno pensado de forma escalonada el cual seguirá incrementando en estudiantes y en grados según se vaya evaluando y consolidando, elemento clave para un éxito pedagógico (Departamento de Educación gobierno de Puerto Rico).

La escuela Vimenti es un proyecto inclusivo con la comunidad, pensado en el estudiante y también en sus familias. Esta escuela incluye desde mentorías a familias, tutorías a los estudiantes en horario extendido hasta capacitación y adiestramiento laboral a las familias de estos estudiantes (Rey, 2021).

Según Rey (2021) Vimenti cuenta con unos rasgos que la hacen particular. Por ejemplo, es una escuela que cuenta con una fuerza de identidad y compromiso porque se encuentra en una comunidad que lleva décadas trabajando proyectos de educación en horarios extendidos desde la base misma de esa comunidad. Además, la organización Boys and Girls Club tiene un reconocimiento y de rendimiento de cuentas que le agrega valor por su desempeño y credibilidad.

En términos de la operación de Vimenti School se calcula que, en su primer año de operación, el costo por estudiante ronda los dieciocho mil dólares. Para lograr invertir esta cantidad, establecieron un presupuesto basado en la asignación por estudiante que otorga el DEPR a las escuelas públicas, complementado con fondos propios o donativos privados que la organización recibe para estos fines. De los 18 mil dólares el 30.2% es inversión pública y el 69.8% es inversión privada (Departamento de Educación).

La otra escuela charter es la Rosalina C. Martínez localizada en el barrio Vietnam de Guaynabo, auspiciada por la Fundación CARAS. Rey (2021) menciona sobre la filosofía de Fundación CARAS lo siguiente:

La fundación sin fines de lucro tiene como filosofía educar a los miembros de una comunidad y con ese esfuerzo ayudar a erradicar la pobreza a través de una retención en la educación y un cambio paradigmático y cultural referente a lo que es la formación de los estudiantes. La escuela está localizada en un barrio extremadamente pobre donde el nivel de pobreza es de 93% y donde los niveles de violencia al igual que en el caso de la escuela Vimenti son habituales.

CARAS es una organización sin fines de lucro que busca impulsar el desarrollo comunitario para erradicar la pobreza a través de la educación, el ambiente y el desarrollo

económico junto a comunidades de los pueblos de Cataño y Guaynabo. El equipo se compone de voluntarios, maestros, psicólogos, abogados, trabajadores sociales, líderes comunitarios y biólogos (<https://www.escuelaconcausa.com/>).

Sobre esta escuela Rey (2021) relata lo burocrático que fue el proceso de la convocatoria y como se logró presentar una propuesta articula para operar la escuela. Luego de varias negociaciones con el Departamento de Educación se pudieron unir dos escuelas en una y trabajar un proyecto del 6to-12vo grado. Lamentablemente no encontramos más información sobre el funcionamiento de esta escuela.

Método

A continuación, se detalla el tipo, modalidad y procedimientos que fueron utilizados en la investigación.

Modalidad y naturaleza del proyecto

Este proyecto se presenta como una investigación básica. Su principal objetivo es la obtención de conocimiento ya que no existe mucha literatura en Puerto Rico de las cooperativas de enseñanza y las Escuelas Públicas Alianza son de reciente creación. Su nivel de profundidad es descriptiva y comparativa de ambos modelos. La investigación es tipo cualitativa por la naturaleza de los datos de información, leyes, reglamentos y referencias documentales.

Fuentes

Las fuentes principales que se utilizaron para desarrollar la investigación fueron la Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, Ley 85 del 29 de marzo de 2018, el Reglamento de las Escuelas Públicas Alianza del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico, según enmendado, Reglamento 9155 del 30 de enero de 2020, que establecen y reglamentan las Escuelas Públicas Alianza y la Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico, Ley 239 de 1 de septiembre de 2004. También se utilizaron para el marco del planteamiento y el marco conceptual documentos de algunas fuentes primarias como la Junta de Supervisión Fiscal y Administración Financiera para Puerto Rico, el Departamento de Educación de los Estados Unidos.

Recolección de datos

Los documentos para realizar la investigación fueron obtenidos principalmente a través del internet en las páginas oficiales de algunas agencias como el Departamento de Educación de

Puerto Rico, la Oficina de Presupuesto de Puerto Rico y el Centro de Recursos de Información del Departamento de Educación de los Estados Unidos.

Análisis de los datos

Para hacer el análisis de las leyes y reglamentos se identificaron 8 categorías y unas 12 variables para ser comparadas. Estas categorías se discutieron de acuerdo con el orden en que aparecen en la Ley 239/2004 o el Reglamento 9155. En la tabla 1 se muestran las categorías y variables que fueron analizadas.

Tabla 1: Categorías de análisis

Aspectos	Categorías	Variables
Legales	Política pública	Autonomía Igualdad de derechos Derecho aplicable
	Personalidad jurídica	Concepto Naturaleza
	Gobernanza	Principio de control democrático Estructura de gobernanza Deberes y funciones
	Supervisión y fiscalización	Oficina o agencia reguladora Marco de gestión y desempeño Monitorias Protocolo de cierre
Económicos	Presupuesto	
	Instalaciones y bienes	
	Informes requeridos	

Elaboración propia

Discusión

A continuación, se presenta el análisis comparativo de algunos de los aspectos jurídicos y económicos entre los estatutos que aplicarán a las Escuelas Públicas Alianza administradas por una cooperativa de enseñanza: la Ley de Reforma Educativa, Ley 85/2018 y su Reglamento 9155 del 30 de enero de 2020, en las que se establecen y reglamentan las EPA y la Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico, Ley 239 de 1 de septiembre de 2004, que regulan las cooperativas de enseñanza.

Aspectos Jurídico

Política Pública

Autonomía. En términos generales, tanto el Reglamento 9155 como la Ley 239/2004 garantizan la autonomía de una cooperativa que administre una EPA. El Reglamento 9155 menciona que las entidades certificadas tienen la facultad de operar y administrar una escuela pública. Por tanto, estas tendrán mayor autonomía sobre sus decisiones administrativas. Algunas de estas libertades son en asuntos de finanzas, personal, calendario, currículo e instrucción (Regla 6). En el caso de la Ley 239/2004 establece que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantiza el libre desenvolvimiento y la autonomía de las cooperativas (Art. 2.0).

Un ejemplo en el cual podemos ver la autonomía que ofrecen ambos estatutos es en cuanto a las donaciones. Según el Reglamento 9155, la Carta Constitutiva deberá garantizar la autonomía fiscal, operacional y administrativa de la Entidad Educativa Certificada. Además, le permite obtener fondos para la escuela a través de subvenciones, u otras propuestas o mecanismos permisibles por ley para uso que resulten en beneficio para la escuela (Regla 15). También indica que la EPA estará autorizada a aceptar fondos, equipos y donaciones y a

disponer de ellos, conforme a las condiciones establecidas por el donante, siempre y cuando no sean contrarias a la Ley, los reglamentos aplicables, ni a los términos de la Carta Constitutiva.

Asimismo, la ley 239/2004 indica que las cooperativas podrán aceptar donaciones, siempre que no contengan condiciones que limiten sus facultades para actuar. Aunque observamos que en algunos asuntos que establece el Reglamento 9155 están de acuerdo con la garantía del libre desenvolvimiento de una EPA administrada por una cooperativa, existen varios requisitos que pudieran limitar la autonomía de la cooperativa como expondremos más adelante.

Igualdad de Derechos. El Reglamento 9155 otorga unos procedimientos justos, uniformes y transparentes de solicitud, evaluación, selección y aprobación de Escuelas Públicas Alianza, así como de su operación y supervisión, con el fin de adelantar y fomentar un ambiente de innovación y excelencia educativa. En términos generales, este aspecto es compatible con la Ley 239/2004 que garantiza que las cooperativas gozarán de todas las facultades y prerrogativas que la ley concede a otras personas jurídicas y que no se establecerán restricciones que sean discriminatorias o exigencias adicionales para éstas (Art. 2.1). Además, la cooperativa puede realizar toda clase de actividad lícita que sea propia o incidental a la consecución de sus fines y propósitos y en pie de igualdad con los otros sujetos de derecho privado (Art.3.4).

Derecho Aplicable. La Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico de 2018, establece que las EPA estarán gobernadas por dicha Ley y por todas las leyes estatales y federales aplicable a las escuelas públicas del país. Además, define y establece las EPA como una escuela pública operada y administrada por una Entidad Educativa Certificada autorizada por el Secretario de Educación de conformidad con el otorgamiento de una Carta Constitutiva (Art.13.03). Además, nombra a un Comité Asesor al que se le manda a establecer cualquier regla y/o reglamentación necesaria, que no sea inconsistente con esta Ley, para implementar y

alcanzar los propósitos y disposiciones de este Capítulo XIII sobre las EPA. El Reglamento vigente es el Núm. 9155 aprobado el 30 de enero de 2020.

La ley 239/2004 establece que las cooperativas organizadas de conformidad con esta Ley se regirán por sus disposiciones y, en general, por el Derecho Cooperativo. Supletoriamente se regirán por el derecho que les sea aplicable en cuanto sea compatible con su naturaleza (Art. 2.2).

En una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza aplicarán ambos derechos porque, como exponemos en el siguiente apartado, está relacionado al doble concepto cooperativa-escuela pública. La Ley 239 reconoce la cooperativa como una entidad privada. Sin embargo, el Reglamento 9155 establece que una EPA mantiene su carácter público. Este doble concepto, como se discutirá más adelante, plantea que, algunas disposiciones del Reglamento 9155 y la Ley 239 pudieran entrar en conflictos con el derecho aplicable en una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza. En este sentido, quedará por decidir cuál de ambos estatutos prevalecerá.

Personalidad jurídica

Concepto. La Ley de Reforma Educativa define una Escuela Pública Alianza (EPA) como una escuela pública, no sectaria y sin fines de lucro. Las EPA aunque sean operadas y administradas por una entidad privada, como en nuestro caso una cooperativa de enseñanza, mantienen su carácter público. Es decir, continúan bajo la responsabilidad y reglamentación del Departamento de Educación como las demás escuelas públicas.

También la Ley destaca que las EPA no pueden ser sectarias requerimiento que tienen toda escuela pública del Estado. La Real Academia Española define *secta* como “comunidad cerrada, que promueve o aparenta promover fines de carácter espiritual”. Este requisito está

acorde con el principio cooperativo de adhesión abierta y voluntaria de las cooperativas. Tanto el principio como la Ley 239/2004 reconocen la adhesión abierta y voluntaria y estipulan que las cooperativas son organizaciones voluntarias para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa. Aunque se reconoce la autonomía de la cooperativa para establecer requisitos de admisión a la sociedad, no debe de ser de tipo religioso. Además, dispone que las EPA deberán ser organizadas como entidades educativas sin fines de lucro para cumplir con su propósito público (Art. 13.03).

Por su parte, en el artículo 3.0 de la Ley 239/2004 se estipula que las cooperativas son personas jurídicas privadas de interés social, fundadas en la solidaridad y el esfuerzo propio para realizar actividades económico-sociales, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, sin ánimo de lucro. Las cooperativas que pueden administrar una EPA son nombradas en el reglamento como cooperativas debidamente organizadas con fines educativos, es decir, una cooperativa de enseñanza (Regla 6).

Cabe señalar que, a pesar de transferir la administración a una entidad privada, en este caso una cooperativa de enseñanza, se continúa considerando la escuela como pública. Esto implica que el Departamento de Educación mantenga cierto control en algunos aspectos curriculares y de la operación de la escuela.

Por otro lado, como bien mencionamos anteriormente, una cooperativa está considerada como una entidad sin ánimo lucrativo al amparo de la Ley 239/2004. No obstante, cabe señalar, que a diferencia de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL), las cooperativas pueden repartir el sobrante de sus economías netas entre sus miembros a base de dividendos por patrocinio y por acciones (Art.2.1).

Naturaleza. Entre las entidades educativas que pueden ser certificadas para administrar una EPA se encuentran, entre otras: a) organizaciones sin fines de lucro creadas por padres y madres o maestros y, b) Cooperativas debidamente organizadas con fines educativos. La ley 239/2004, en términos generales, dispone que las cooperativas conforme su naturaleza pueden ser de trabajadores, consumidores, vivienda, usuarios y mixtas, dedicarse a servicios o producción, o a ambas actividades. En el caso de una cooperativa de enseñanza según la Ley 239/2004 estas podrían ser de trabajadores constituidas por maestros y personal no docente, de consumidores organizadas por padres o estudiantes o mixtas conformadas por maestros, personal no docente, padres e incluso estudiantes.

Gobernanza

Control democrático. Según Fernández (2001) *“lo que caracteriza y diferencia los centros docentes cooperativos del resto de los centros privados respecto a la toma de decisiones es el principio cooperativo de gestión democrática por parte de los socios, enunciado por la Alianza Cooperativa Internacional...”*. No obstante, en la administración de las EPA debemos hacer la siguiente puntuación.

La Ley 85/2018 y el Reglamento 9155 no discuten el concepto de control democrático en la gestión de una EPA. Lo que menciona es que las entidades certificadas deben ser organizaciones sin fines de lucro que en su mayoría son gestionadas por una Junta de Directores que pueden o no tener una gestión democrática, es decir, dar participación a todos los sectores de la comunidad escolar en la toma de decisiones. Según el The Johns Hopkins Comparative nonprofit Project, coordinado por Salomón y Anheier (1997), el principio determinante de las organizaciones sin fines de lucro es la no lucratividad, sin embargo, no se menciona el control democrático como un elemento indispensable de la gestión.

En el caso de las cooperativas el control democrático por parte de los socios es uno de los siete principios cooperativos reconocidos en la Ley 239/2004. En este principio se establece que las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus socios.

La Ley 239/2004 también establece que las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus socios quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones (Art. 3.1). Incluso para Fernández (2001) la participación democrática de los socios en la toma de decisiones tiene implicaciones en la calidad del servicio que prestan las sociedades cooperativas.

Para ejercer el control democrático los socios de una cooperativa se reúnen en asamblea donde se ejerce la máxima autoridad. En estas asambleas también se eligen los miembros de los cuerpos de gobernanza: la Junta de Directores y el comité de supervisión, entre otros. La Junta de Directores de la cooperativa es la responsable de la definición y adopción de las políticas institucionales de la cooperativa y define las normas y directrices generales relativas a la operación y funcionamiento de la cooperativa.

Las cooperativas tienen un cuerpo de gobernanza democrático mientras que la propuesta por el Reglamento 9155 no lo es porque tiene entre sus miembros puestos profesionales que no son electos ni representativos de la comunidad escolar. Además, como discutiremos en el próximo apartado, la estructura de la Junta Escolar propuesta por el Reglamento 9155 no es acorde con la Junta de Directores de una cooperativa de enseñanza. Esto podría generar un conflicto entre el Reglamento 9155 y la ley 239/2004.

Finalmente, para que una cooperativa tenga el control democrático debe tener autonomía e independencia. Si entran en acuerdos con otras organizaciones, incluyendo gobiernos, o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte

de sus socios y mantengan la autonomía de la cooperativa (ACI, 2015).

Estructura de Gobernanza. Uno de los aspectos en lo que incide la autonomía y el control democrático de EPA gestionada por una cooperativa de enseñanza es en la estructura de gobernanza. La ley de Reforma Educativa de 2018 establece que la EPA será administrada y gobernada por una junta de directores u otro cuerpo de gobernanza de la Entidad Educativa Certificada, según sea estipulado en la carta constitutiva (Art. 13.01). Sin embargo, el Reglamento 9155 va más allá y especifica que cada EPA establecerá una Junta Escolar que será el cuerpo que la gobierna y administra con unas posiciones y requerimientos detallados (Regla 16, A).

De acuerdo con el Reglamento 9155 una EPA debe conformar una Junta Escolar que comparta la misión y filosofía de la escuela, para que esta, a su vez, reclute líderes que lleven el mismo mensaje y administren de manera efectiva la operación de la escuela. La Junta se encargará de asegurar el cumplimiento con la Carta Constitutiva, este Reglamento y la Ley 85 2018 (Regla 11).

La Junta Escolar de cada EPA debe tener un mínimo de nueve miembros y un máximo de once miembros. Estos miembros deberán contar con una preparación necesaria, sin especificar, para administrar, operar y dirigir la escuela, según les sea asignada conforme a los siguientes cargos: Presidente de la Junta, Director de la Escuela Pública Alianza, Director de Operaciones y Recursos Humanos, Director de Finanzas, Director Académico, Coordinador de Educación Especial, Especialista de Currículo, Representante de Padres, Representante de Maestros. Esta estructura de la Junta Escolar está compuesta por profesionales que deben ser miembros de la comunidad escolar y personas contratadas por la EPA en el caso de que no exista el personal que pueda asumir dichas funciones.

Esta estructura está pensada de forma jerárquica y no de forma democrática como es la estructura de gobernanza de una cooperativa. Según Fajn y Bauni (2017) en Argentina también se da este conflicto de gobernanzas entre la estructura tradicional jerárquica y el democrático de una cooperativa cuando estas pasan hacer de una escuela privada a pública. Sobre esta crítica Fajn y Bauni (2017) indican que:

La forma organizacional jerárquica piramidal en que fue pensado el modelo escolar clásico entra en contradicción con la gestión cooperativa sustentada en la democracia, en la horizontalidad, donde prevalecen los valores solidarios de igualdad y equidad. Si son los directivos de los niveles quienes imponen a los docentes la forma de trabajo en el aula, las modalidades de gestión cooperativas sólo tienen lugar en el espacio de lo administrativo, de menor envergadura.

En el caso de las cooperativas, la Ley 239/2004 establece que la Junta de Directores tendrá, entre otros, el deber de definir las normas y directrices generales relativas a la operación y funcionamiento de la cooperativa, de cuya implantación será responsable la gerencia (Art. 15.3, inciso b).

La Junta de Directores de la Cooperativa, la ley 239/2004 establece que la Junta de Directores de la cooperativa estará compuesta por un número impar de socios, no menor de 3 ni mayor de once (11), elegidos en asamblea por los socios (Art. 15.0). La Junta está compuesta por socios que son electos de forma democrática y asumen un puesto y la responsabilidad de forma voluntaria. La Ley 139/2004 no establece requisitos de preparación necesaria o específica de carácter formal a los miembros de la Junta de Directores.

Al delegar el Reglamento 9155 la función administrativa a la Junta Escolar profesional puede crear un conflicto con la Junta de Directores de la cooperativa que tiene la misma función

amparada en el derecho cooperativo o bien, puede crear una duplicidad de estructuras de gobernanza. La Junta directiva y la Junta escolar tienen diferencias en cómo son elegidos sus miembros, la cantidad que componen cada una de las Juntas y en las exigencias profesionales para cada uno de los miembros. La Junta Escolar y La Junta de Directores no son equivalentes en su conformación pero sí en funciones donde podría existir un conflicto entre el Reglamento 9155 y la ley 239/2004.

Es por eso que entendemos que el Reglamento 9155 puede crear limitaciones en el control democrático de los socios de la cooperativa de enseñanza. El control democrático de la cooperativa se ve afectado al no considerarse la estructura de gobernanza de una cooperativa que es controlada por sus socios de forma democrática.

Deberes y funciones. El Reglamento 9155 le confiere ciertos deberes y responsabilidades a la Junta Escolar. Algunos de estos deberes y la responsabilidad son la de supervisar las operaciones de la EPA, establecer la política fiscal de la escuela, aprobar el presupuesto, ejercer el control financiero, incluyendo revisar y aprobar los principales compromisos financieros de la EPA, tomar decisiones financieras y operativas para la escuela, estableciendo políticas que promuevan el cumplimiento de las metas de rendimiento estudiantil, entre otras.

Por su parte la ley 239 también establece deberes y responsabilidades a la Junta de Directores de las cooperativas. Algunas de las responsabilidades de la Junta de Directores será la definición y adopción de las políticas institucionales de la cooperativa, tendrán una responsabilidad fiduciaria para con ésta y sus socios y deberán actuar como un buen padre de familia en todos los asuntos relacionados a la cooperativa, definir las normas y directrices generales relativas a la operación y funcionamiento de la cooperativa, de cuya implantación será

responsable la gerencia; autorizar la contratación de otros profesionales para el logro de sus responsabilidades y fines de la cooperativa; establecer la política de inversiones de la cooperativa, y velar por cumplimiento. También la Junta de Directores será responsable de la consideración y aprobación del presupuesto que es presentado por el principal ejecutivo antes de comenzar el año operacional de la cooperativa.

Como se observa ambas juntas tienen el deber de establecer las políticas institucionales, tomar decisiones operacionales y financieras, y aprobar el presupuesto para la institución. Este conflicto de poderes entre ambas Juntas podría conllevar una posible inestabilidad operacional ya que no está claro quién de estas tendrá la responsabilidad de la toma de decisiones en la cooperativa de enseñanza que administra la EPA. Por otro lado, puede establecer una duplicidad de trabajos o burocracia en la administración de la EPA. En la tabla 2 se presenta una comparativa entre las funciones y deberes de la Junta Escolar de una EPA y la Junta de Directores de una cooperativa.

Tabla 2: Funciones y deberes de la Junta Escolar de una EPA y Junta de Directores de una Cooperativa

Reglamento 9155 Junta Escolar EPA	Ley 239/2004 Junta de Directores Coop
a) Supervisará las operaciones de la EPA.	a) Serán responsables de la definición y
b) Establecer la política fiscal de la Escuela, aprobar el presupuesto, ejercer el control financiero incluyendo revisar y aprobar los principales compromisos financieros de la EPA.	adopción de las políticas institucionales de la cooperativa, tendrán una responsabilidad fiduciaria para con ésta y sus socios y deberán actuar como un buen padre de familia en todos los asuntos relacionados a la cooperativa.
c) Tomar decisiones financieras y operativas para la escuela, estableciendo políticas que promuevan	b) Definir las normas y directrices generales relativas a la operación y

el cumplimiento de las metas de rendimiento estudiantil.

funcionamiento de la cooperativa, de cuya implantación será responsable la gerencia;

- c) [Principal Ejecutivo] formular el proyecto de presupuesto, el cual será sometido a la Junta de Directores para su consideración y aprobación antes de comenzar el año operacional de la cooperativa
-

Elaboración propia

Supervisión y Fiscalización

Oficina o agencia reguladora. De acuerdo al Reglamento 9155 las EPA serán monitoreadas por la Oficina de Escuelas Públicas Alianza (OEPA). El deber de esta oficina es asegurar que la entidad educativa certificada cumple con las disposiciones de las leyes federales y estatales aplicables dentro de las operaciones y los fondos aprobados (Regla 5). En el caso de una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza, además de ser monitoreadas por la OEPA, también serán fiscalizadas por la Corporación Pública para Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC). La función de COSSEC es velar por que toda cooperativa cumpla con sus cláusulas de incorporación, su reglamento interno y las disposiciones de la Ley 239/2004 (Artículo 37.1).

La OEPA se encarga de velar por el cumplimiento de todos los reglamentos y leyes aplicables a la EPA y COSSEC vela por que se cumplan con todos los reglamentos y leyes aplicables a la cooperativa. Esto plantea una doble supervisión y fiscalización para una cooperativa de enseñanza que administre una EPA.

Sistema de medición de rendimiento operacional. El Reglamento 9155 establece que

las EPA estarán sujetas a los requisitos de evaluación y rendición de cuentas, que serán uniformes para todas las escuelas del Sistema de Educación Pública y las medidas adicionales establecidas por la entidad educativa certificada (Regla 6). La Oficina de Escuelas Públicas Alianza desarrollará un Marco de Gestión de Desempeño (*Performance Management Framework*) o el "MGD" por sus siglas en español, que será la herramienta principal bajo la cual se medirá y evaluará el rendimiento académico y operacional de cada Escuela Pública Alianza. El MGD estará compuesto por indicadores, medidas y métricas.

Según el Reglamento 9155 los indicadores se definen como dimensiones generales de calidad o logros. Algunas de las categorías mencionadas son tales como aprovechamiento del estudiante, progreso del estudiante y ambiente escolar. Las medidas se definen como instrumentos generales o medios para evaluar el rendimiento en cada área definida por un indicador. Cada indicador contiene una o más medidas específicas, como el porcentaje de estudiantes que obtienen una calificación en las pruebas nacionales o tasa de reinscripción escolar.

Esta evaluación se llevará a cabo anualmente para cada escuela y al mismo tiempo proveerá una actualización regular del progreso académico. (Regla 19). El MG de acuerdo al reglamento es un instrumento de medición específico porque cada EPA deberá desarrollarlo. Tampoco el reglamento no menciona cuales son los criterios para evaluar el desempeño operacional de la EPA. Esto puede dificultar la medición y comparación de la gestión académica y operacional de una EPA.

En el caso de las cooperativas de tipos diversos, incluyendo a las de enseñanza, COSSEC no tiene un sistema de medición de rendimiento operacional. Solo cuenta con un sistema de radicación de informes financieros de forma automatizada llamado AITSA. En este

sistema las cooperativas rinden informes financieros trimestrales a COSSEC. En el proceso de auditoría anual COSSEC podrá tomar cualquier acción provista por esta Ley para corregir las deficiencias que le haya señalado a una cooperativa, incluyendo requerir a la Junta de Directores de una cooperativa que corrija dichas deficiencias o que convoque una Asamblea de socios para esos propósitos (Art. 37.7).

Monitorías. Según el Reglamento 9155, el Departamento de Educación tiene la responsabilidad primaria de asegurarse que los fondos que aprueba a las EPA se inviertan de acuerdo a los requisitos federales y estatales aplicables. Para asegurar esto, la OEPA examinará y evaluará la ejecutoria y cumplimiento de las EPA por medio de monitorias, asistencia técnica y evaluaciones externas. Las EPA anualmente deben presentar los documentos de cumplimiento a través de la base de datos electrónica que proveerá la OEPA. Esto permite medir la efectividad y eficiencia y tomar decisiones basadas en evidencia (Regla 20).

En el caso de las cooperativas COSSEC realiza por lo menos una (1) vez al año las auditorías sobre las operaciones de toda cooperativa incorporada y funcionando en Puerto Rico. La auditoría podrá realizarla un auditor contratado por la cooperativa, pero COSSEC podrá revisar la auditoría y realizar todos los exámenes relacionados que considere pertinentes (Art.37.2). Las cooperativas de enseñanza tendrán una doble monitoría anual tanto de la OEPA como de COSSEC lo cual resulta en un mayor esfuerzo y trabajo.

Además de estas monitorias el Reglamento 9155 también establece que las EPA deben rendir informes académicos y operacionales anuales. También informes financieros trimestrales sobre los que abundaremos más adelante.

Protocolo de Cierre. Tanto la OEPA como COSSEC pueden determinar el cierre de la cooperativa de enseñanza y cada una de estas instituciones tiene su protocolo. El Reglamento

9155 dispone de un protocolo para evaluar el cierre de una EPA al igual que la Ley 239/2004 contiene un procedimiento para la sindicatura o la disolución de una cooperativa. En caso de que el Secretario de Educación determine el cierre de la EPA como resultado de la revocación o no renovación de una carta constitutiva, la OEPA activará el protocolo de cierre establecido.

Si se determina el cierre de una EPA por cualquier razón, la OEPA deberá supervisar y trabajar con dicha escuela para asegurar un cierre ordenado y una transición adecuada para los estudiantes y padres de conformidad con el protocolo de cierre. El Secretario tendrá la autoridad para tomar cualesquiera determinaciones que resulten necesarias en beneficio de la escuela, para garantizar un proceso de cierre ordenado y adecuado, así como para salvaguardar el bienestar y seguridad de los estudiantes (Regla 20).

Por su parte, la Ley 239/2004 dispone dos protocolos de cierre o disolución: una voluntaria y otra involuntaria. Las cooperativas organizadas podrán disolverse voluntariamente por el voto de dos terceras ($\frac{2}{3}$) partes de los socios presentes en una Asamblea citada y constituida para ese fin. Para esto deberá firmar un acuerdo de disolución. Por otro lado, COSSEC puede decretar la disolución de una cooperativa por los siguientes motivos: a) cuando por más de dos (2) años consecutivos haya sido imposible reunir a los socios o delegados en Asamblea; b) cuando una cooperativa haya estado inactiva por un período no menor de tres (3) años. Se entenderá por cooperativa inactiva, aquella que no realiza los actos necesarios para llevar a cabo sus fines y propósitos; c) cuando una cooperativa no corrija dentro de un período razonable y acorde con un plan de trabajo al efecto, las violaciones de ley señaladas por el Inspector de Cooperativas, y cuando dichas violaciones representen o pudieran representar daños irreparables para los socios o la comunidad; y d) cuando una cooperativa haya disminuido el valor real de sus acciones en más de un cincuenta por ciento (Art. 30.0 y 30.1).

El Reglamento 9155 también menciona que una vez cerrada la EPA, los activos de ésta serán distribuidos para satisfacer, en primer lugar, los saldos de nómina de los empleados de la escuela; en segundo lugar, los acreedores de la misma; y en tercer lugar, a otra EPA o al Departamento de Hacienda para ingresar al fondo general. Si los activos de la escuela no son suficientes para saldar a todas las partes a las que la escuela debe compensar, la prioridad de la distribución de activos será, en primer lugar, para saldo de nómina de los empleados de las escuelas, y de existir sobrante, será determinado por decreto de un tribunal de justicia (Regla 20).

Por otra parte, la Ley 239/2004 establece que al aprobarse por la Asamblea un acuerdo de disolución, se nombrará una Junta de Síndicos quien tendrá la obligación de liquidar los bienes de la cooperativa, pagará sus deudas y distribuirá el remanente, si lo hubiere. La Junta de Síndicos deberá completar la disolución dentro del término establecido en su nombramiento por la Asamblea o en su designación por COSSEC. El término así establecido puede ser prorrogado con autorización de COSSEC (Art. 31.1).

El protocolo de cierre o disolución de la cooperativa de enseñanza podría presentar otro conflicto entre ambos estatutos. Por un lado, COSSEC determina que el síndico puede ser escogido por la asamblea de la cooperativa o por COSSEC. El Reglamento 9155 por otro lado establece que el autorizador será el encargado del cierre de la misma. Ambas agencias tienen su protocolo de cómo va a hacer repartida los bienes a liquidar. El conflicto también se extiende a la autonomía de la cooperativa porque el Reglamento limita la facultad de actuar en términos de disolverse, liquidarse, fusionarse o consolidarse dentro del marco de la Ley 239/2004. Esto claramente puede traer un conflicto legal entre ambas agencias en el momento de decidir quién tendrá la autoridad para la liquidación de la cooperativa de enseñanza que administra una EPA.

Aspecto Económico

Presupuesto

El presupuesto es uno de los aspectos económicos de mayor importancia para el establecimiento y la viabilidad de una EPA. Tanto la Ley de Reforma Educativa (Art. 13.11) como el Reglamento 9155 (Regla 11) indica que la educación que se ofrezca en las EPA será gratuita, por lo cual, ninguna entidad puede cobrar por concepto de matrícula, ni por la educación que se brinda a los estudiantes bajo ningún concepto relacionado a este fin.

La fuente principal de financiación para las EPA es el presupuesto asignado por el Departamento de Educación por medio de una fórmula y unos factores a determinar. Además, la carta constitutiva de una EPA garantiza los permisos para obtener fondos adicionales para la escuela a través de subvenciones u otras propuestas o mecanismos permisibles por ley para usos que resulten en beneficios educativos (Regla 15).

El Reglamento 9155 detalla la fórmula para estimar el presupuesto asignado a cada EPA (Regla 16, C). Para esto, cada EPA debe informar de forma electrónica a la Secretaría Auxiliar de Planificación y Transformación Educativa del Departamento la matrícula estimada y el porcentaje de nivel bajo pobreza para dicho año fiscal, utilizando como base el número de estudiantes matriculados en la escuela durante el año escolar anterior. Luego de esto, el Departamento de Educación durante el año escolar realizará su propio estimado para la matrícula de estudiantes de cada EPA durante el año escolar bajo consideración presupuestaria. Según Hernández Pérez citado por Rey (2021) menciona que:

Para recibir fondos federales las escuelas tienen que tener un 35% o más bajo el nivel de pobreza. Así que, el Departamento de Educación hace una tabla inmensa

donde clasifica a todas las escuelas y entonces determina si la escuela es comparable o no es comparable.

Retomando la fórmula del presupuesto, el Reglamento indica que el estimado para cada escuela pública se conocerá como la “*matrícula proyectada*” y la cantidad total de todos los estudiantes estimados a ser matriculados en todas las escuelas públicas se conocerá como “*número total de estudiantes estimados*”. Luego de que se determine el número total de estudiantes estimados, dicha cantidad será utilizada como base para determinar el “*presupuesto base por estudiante*”.

El presupuesto base por estudiante significa la cantidad resultante de la división de la cantidad del presupuesto del Departamento de Educación a ser asignada a la EPA entre las características especiales de los estudiantes de esa escuela, considerando los gastos por los siguientes conceptos: a) instrucción (materiales); b) servicios de apoyo al estudiante (consejeros, trabajadores sociales, etc.); c) personal de instrucción (maestros, asistentes, guías); d) administración de la Escuela (personal administrativo, materiales administrativos) y, e) operación y mantenimiento (seguridad, conserjes, personal de mantenimiento).

Esta base presupuestaria por estudiante proyectada para el año fiscal bajo consideración y la variación, que hubiere en el presupuesto correspondiente al año anterior, debe ser informada anualmente ante la Asamblea Legislativa. Con relación a las características especiales, la Ley 85/2018 (Art. 7.1) indica que cuando se realice el cálculo del costo por estudiante, el Departamento deberá tomar en consideración los siguientes factores: a) educación especial; b) capacitación vocacional; y c) nivel de pobreza, entre otros factores. Para el año fiscal 2018-2019 el Departamento de Educación estimó en \$6,482 el costo por estudiante.

Este presupuesto, de justificarse, también puede ser aumentado por el Director de Finanzas utilizando los siguientes factores de costo:

1. Programas Básicos; (A) Pre-Kinder a 3er Grado (Elemental); (B) 4to a 8vo Grado (Intermedia) (C) 9no a 12mo Grado (Secundaria)
2. Programas Extraordinarios;
3. Educación Especial;
4. Número de estudiantes por salón de clase;
5. Condición de las facilidades físicas;
6. Programas Vocacionales;
7. Programas Especializados;
8. Nivel de Pobreza;
9. Comunidad aislada; y
10. Cualquier otro factor determinado por el Director de Finanzas en coordinación con el Superintendente Regional.

De acuerdo a la Ley 85/2018 el Director de Finanzas no puede discriminar contra las Escuelas Públicas Alianza en la asignación de estos recursos. Finalmente, el Departamento de Educación proveerá a los estudiantes matriculados en las EPA los servicios de alimentos y servicios de transportación.

El presupuesto base por estudiante asignado por el Departamento de Educación resulta insuficiente de acuerdo a las dos primeras escuelas charter en Puerto Rico (Rey 2020). En el caso de Vimenti la primera escuela charter en Puerto Rico, el presupuesto público asignado sólo representa el 30.2% y el resto 69.8% es inversión privada (Departamento de Educación, 2021). Además, aunque se estimó un presupuesto base por estudiante 2018-2019 de \$6,482, la escuela

Vimenti recibió finalmente \$3,500 por alumno (López, 2019). En el caso de la escuela Rosalina C. Martínez, según un líder educador no identificado por Rey (2021) mencionó que:

En la práctica la escuela tiene que compensar por muchos de los servicios que el Departamento de Educación supuestamente les provee. Por ejemplo, el especialista en currículo, ninguna escuela tiene un especialista en currículo porque eso es un servicio que le provee la Oficina de Educación Regional, pero del dinero que se supone que se asigne a la escuela, que va para la Oficina de Educación Regional para cubrir esos salarios de apoyo curricular ese dinero no se lo pasan a la escuela de acuerdo a este director.

Como hemos planteado la formular para establecer el presupuesto para una EPA depende de muchos determinantes como la matrícula proyectada, número total de estudiantes estimados, el presupuesto base por estudiante estimado y las características especiales o los factores de costo adicional de las escuelas. Este presupuesto es determinado finalmente por el Departamento de Educación y puede variar año tras año. Además, como observamos en las escuelas charter establecidas el dinero asignado finalmente no corresponde al estimado del propio Departamento de Educación y resulta insuficiente.

Esto nos lleva a concluir la dificultad de establecer un presupuesto y unas proyecciones económicas a largo plazo que aseguren la sustentabilidad de la cooperativa de enseñanza. El presupuesto asignado por el Departamento no podría ser la principal fuente de financiación por lo que la cooperativa deberá contar con una financiación externa a través de subvenciones o propuestas que ayuden a cumplir con todas las exigencias académicas y operacionales de la EPA.

Instalaciones y bienes

Como anteriormente mencionamos las EPA pueden surgir de una conversión de una escuela pública (que utilice facilidades físicas del Departamento) o la creación de una nueva escuela (que utilice o no facilidades físicas del Departamento). Según el Reglamento 9155 el Departamento de Educación es responsable de proveer el mantenimiento necesario en las escuelas de conversión para permitir el funcionamiento de los bienes en uso, según se disponga en la carta constitutiva. Los servicios podrían incluir limpieza del plantel escolar, fumigación, lavado a presión, control de plagas, desyerbo, vaciado de pozos y trampa tradicional, y recogido de desperdicios sólidos (Regla 16). No obstante, las EPA serán responsables por los daños que ocasione la falta de mantenimiento de los planteles a su cargo.

También el Departamento es responsable de reparar o reponer la capacidad de uso de un bien en la escuela de conversión. La reparación es necesaria para reponer el bien en el estado original y que se pueda continuar utilizando. Las reparaciones menores son aquellas con una duración de la ejecución de la reparación menor de 30 días, cuentan con un escaso presupuesto (costo menor a \$100 mil), no suponen un aumento de volumen en la edificación, y no afectan la estructura ni cambian las condiciones de habitabilidad. Por ejemplo, pintar, sustituir sanitarios, decoración, ornato, cerraduras (Regla 16).

El Reglamento menciona que el Departamento de Educación no será responsable de las reparaciones mayores. En caso de que la Entidad Educativa Certificada interese realizar alguna mejora permanente, cambio estructural o cambio al sistema eléctrico en la propiedad arrendada al Departamento de Educación o en su propiedad, deberá solicitarlo a la Oficina por escrito, e incluir en dicha solicitud los planos y diseños de las mejoras que interesa realizar. El cambio realizado no le otorgará titularidad a la Entidad, ni se le reembolsará los costos de la inversión realizada (Regla 16).

En cuanto a las instalaciones y bienes de las EPA, en este caso de nueva creación, también el Reglamento 9155 indica que de haber fondos disponibles bajo algún estatuto o regulación estatal o federal, para el financiamiento, la compra o alquiler de instalaciones exclusivamente para EPA de educación elemental o secundaria, el Secretario podrá, de forma equitativa y tomando en consideración la cantidad de matrícula y las necesidades, transferir dichos fondos a las Entidades Educativas Certificadas para el financiamiento, compra o alquiler de instalaciones (Regla 16).

El subsidio para la financiación de las instalaciones puede ser de gran ayuda para sufragar los gastos ya que se entiende que la compra o el alquiler de las instalaciones de la EPA podría representar el gasto más grande que tienen que realizar los socios de la cooperativa de enseñanza. Aunque el Reglamento hace disponible los fondos para las instalaciones para la cooperativa de enseñanza esta no podría depender de los mismos ya que estos fondos dependen de su disponibilidad.

El Reglamento 9155 indica que si la escuela es de conversión el Departamento proveerá el mantenimiento al plantel escolar pero por otra parte, hace responsable a la EPA por los daños que el plantel sufra por falta de mantenimiento. Se podría interpretar que aunque el mantenimiento le corresponde al Departamento de Educación si este no lo presta la EPA se verá en la obligación de costear los mismo ya que es responsable del plantel.

Es de conocimiento público la falta de mantenimiento de los planteles escolares en Puerto Rico por lo que una EPA no podrá depender del Departamento para mantener las facilidades escolares que utilice para ofrecer los servicios educativos. Por otro lado, en el caso de que una EPA utilice unas facilidades del Departamento que requiera reparaciones mayores no queda claro si el Departamento asumirá estos costos. Todos sabemos que Puerto Rico se encuentra bajo

amenaza constante de fenómenos atmosféricos y terremotos y los mismos podrían ocasionar daños al plantel que requiere reparaciones mayores.

Informes requeridos

El Reglamento 9155 requiere que la EPA presente a la OEPA informes trimestrales certificados por un Contador Público Autorizado, que enumeren los ingresos y gastos del año hasta la fecha de los fondos provenientes del Departamento de Educación destinados a la EPA y los ingresos y gastos presupuestados para el año fiscal. A través del Sistema de Información Financiera del Departamento de Educación (SIFDE) la entidad proveerá la información financiera solicitada en la plantilla provista. Además, la EPA deberá presentar, dentro de los noventa (90) días subsiguientes a la finalización del año escolar, sus estados financieros anuales, auditados por un contador público autorizado independiente, con una opinión no cualificada y sin excepciones, preparados de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP, por sus siglas en inglés). Estos deberán incluir un estado de situación financiera, de flujo de efectivo, gastos operacionales y de actividades.

En el caso de una cooperativa de enseñanza, como mencionamos anteriormente, debe radicar trimestralmente informes financieros a través del sistema AITSA. Sobre los estados financieros la ley 239/2004 indica que la Junta de Directores deberá contratar contadores públicos autorizados para intervenir en las cuentas de la cooperativa en cumplimiento del requisito de Ley de realizar una auditoría anual de la cooperativa cuando genere un volumen de negocio que exceda de los tres millones de dólares (\$3,000,000), de conformidad con el reglamento que promulgue COSSEC. Se entenderán exentas de este cumplimiento todas las Cooperativas de Tipos Diversos cuyo volumen de negocio no exceda de tres millones de dólares (\$3,000,000); para estas se requerirá lo siguiente: a) las Cooperativas de Tipos Diversos cuyo

volumen de negocio no exceda de los quinientos mil dólares (\$500,000), deberán presentar estados financieros certificados por su Junta de Directores; b) las Cooperativas de Tipos Diversos cuyo volumen de negocio exceda de quinientos mil dólares (\$500,000) hasta un máximo de tres millones de dólares (\$3,000,000), deberán presentar estados financieros revisados por un Contador Público Autorizado (CPA).

Como anteriormente mencionamos una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza tendría una doble supervisión y fiscalización tanto del departamento de Educación como de COSSEC. En este caso, también tendría una duplicidad en la radicación de informes financieros. En cuanto a la presentación de los estados financieros anuales si la cooperativa tiene un volumen de negocio menor a \$3,000,000 esta regla le representaría un costo mayor porque tendría que contratar un contador público autorizado (CPA) para preparar los informes trimestrales y anuales. También, podría haber conflicto con la aplicación del GAAP a la cooperativa de enseñanza ya que los estados financieros de las cooperativas en Puerto Rico no se presentan siguiendo estas normas.

Conclusiones, limitaciones y futuras investigaciones

Conclusiones

De acuerdo con lo planteado en nuestra discusión para que una EPA pueda ser administrada por una cooperativa de enseñanza va a requerir que se atiendan varios aspectos jurídicos y económicos establecidos en el marco jurídico vigente. Observamos que en algunas de las variables analizadas como en la autonomía, igualdad de derechos el concepto y naturaleza tanto el Reglamento 9155 como la Ley 239 son compatibles.

En términos generales ambos estatutos garantizan la autonomía, la igualdad de derechos y procedimientos de una EPA administrada por una cooperativa. En lo referente al concepto de entidad no sectaria y sin fines de lucro, así como en su naturaleza de la cooperativa de enseñanza son compatibles. La cooperativa pudiera ser constituida por trabajadores como los maestros y personal no docente, por consumidores organizadas por padres o estudiantes; o mixtas conformadas por maestros, personal no docente, padres e incluso estudiantes.

No obstante, en otras de las variables como el derecho aplicable, el control democrático, la estructura de gobernanza, los deberes y funciones del cuerpo rector, así como en lo referente a la supervisión y fiscalización, existe incertidumbre, duplicidad o incompatibilidad entre ambos estatutos. Como mencionamos en la discusión, en una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza aplicarán ambos estatutos. Además, el doble concepto de escuela pública-cooperativa plantea que, algunas disposiciones del Reglamento 9155 y la Ley 239 pudieran entrar en conflicto. Ante esta situación queda la incertidumbre de cuál de los estatutos prevalecerá.

Otro de los aspectos que nos pareció crítico es lo relacionado a la estructura de gobernanza y sus deberes o funciones. Como mencionamos, ambos estatutos tienen una estructura de gobernanza, una profesional en el caso de la EPA y la otra de participación democrática en la cooperativa. Esto crea una duplicidad y posibles conflictos en la administración.

En cuanto a la supervisión y fiscalización también observamos duplicidad con la regulación de la Oficina de Escuela Pública Alianza (OEPA) y la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC); con los procesos de monitorias y los protocolos de cierre para una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza.

Sobre el aspecto económico podemos concluir que existe incertidumbre sobre la financiación para hacer viable la administración de una EPA por una cooperativa de enseñanza. En primer lugar, vemos que a pesar de que existe una fórmula para la asignación de fondos, finalmente el Departamento de Educación determina cada año cuál es la cantidad asignada de acuerdo a los recursos disponibles para las EPA. Esto dificulta establecer un presupuesto y unas proyecciones económicas a largo plazo que aseguren la sustentabilidad de la EPA bajo la administración de una cooperativa de enseñanza.

Como mencionamos anteriormente, en las EPA que se han establecido el dinero asignado finalmente no corresponde al estimado del propio Departamento de Educación y resulta insuficiente. En este sentido, la aportación del Departamento de Educación no podría ser la principal fuente de financiación por lo que la cooperativa deberá contar con financiación externa a través de subvenciones o propuestas que ayuden a cumplir con todas las exigencias académicas

y operacionales de la EPA. Por la experiencia de las actuales escuelas del sistema público, queda también la incertidumbre de que el Departamento de Educación mantenga adecuadamente los planteles escolares. De no hacerlo la cooperativa que administra una EPA tendrá que asumir ese costo adicional. Finalmente, encontramos que, al igual que en la regulación, monitorias y protocolos de cierre, existe duplicidad en la radicación de los informes financieros y unos requerimientos específicos en la preparación de los estados financieros que podría representar a la cooperativa unos costos de administración mayor.

Por todo lo anteriormente mencionado, entendemos que previo al establecimiento de una EPA administrada por una cooperativa de enseñanza se debe evaluar estos asuntos en los cuales los estatutos son incompatibles y pueden generar conflictos. Esta evaluación pudiera provocar posibles enmiendas al Reglamento 9155 para adaptarlo al modelo cooperativo y a la Ley 239 para establecer algunas especificaciones sobre las cooperativas de enseñanza como ha ocurrido anteriormente con otro tipo de cooperativas.

Limitaciones

Por otra parte, en cuanto a las limitaciones de esta investigación podemos señalar que, en primer lugar, existe poca experiencia sobre las cooperativas de enseñanza en Puerto Rico. Solo pudimos identificar dos casos: el Colegio Cooperativo de Desarrollo Integral Hostos (ya liquidada) y la Academia Cooperativa de Integración Social (ACIS). Estas experiencias no han sido documentadas y por ende no existe literatura sobre este tipo de cooperativas en el país.

En segundo lugar, a pesar de que la Ley de Reforma Educativa, se aprobó en el año 2018 son pocas las escuelas que han pasado a ser administradas por una EPA y ninguna de ellas es una

cooperativa de enseñanza. Por lo que esta investigación se presenta como una previsión de posibles situaciones que pudiera confrontar una cooperativa de enseñanza en el futuro.

Futuras investigaciones

Estas limitaciones nos llevan a proponer que en el futuro se investigue y documente la experiencia y funcionamiento de la cooperativa de enseñanza ACIS y las EPA que están operando. Además, se investigue otros aspectos, filosóficos, psicosociales, económicos y de gestión, necesarios para promover y garantizar la viabilidad de las cooperativas de enseñanza que se puedan organizar en el futuro para la administración de una EPA.

Referencias

- Alianza Cooperativa Internacional. (2015). Notas de orientación para los principios cooperativos.
- Belleza, P.; Almendolaggine, J. & Flores, D. (2010). Educación cooperativa: actualidad y perspectivas. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. <https://www.aacademica.org/000-027/307>
- Calvalho, R. (2004). Sustentabilidad: Principios. La otra Economía. Ediciones Altamira.
- Cohen, R. (2017). The Untold History of Charter Schools. Democracy Journal. April 27, 2017. <https://democracyjournal.org/arguments/the-untold-history-of-charter-schools/>
- Colmenar, C. (1995). Génesis de la educación infantil en la Sociedad Occidental. *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, n°1, 1995. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense.
- Cooperativa de Seguros Múltiples (2006). Amalia Mercedes Marchand de Colón. Semblanza. Premios Salón de la Fama del Cooperativismo 2006. http://seguros multiples.com/comunidad/SF_mercedes.marchand.es.pr.htm
- Cyber New. (2018). Más de 2,000 maestros podrían quedar sin trabajo. *NOTICEL*. 1 de junio de 2018. <https://www.noticel.com/educacion/ahora/20180601/mas-de-2-mil-maestros-podrian-quedar-sin-trabajo/>
- Departamento de educación de Puerto Rico (2021). Escuelas Públicas Alianza. <https://az-escuelasalianza-web.azurewebsites.net/#>
- ECURED (s/f). Robert Owen. Consultado el 27 de agosto de 2021 https://www.ecured.cu/Robert_Owen

- El Nuevo Día (2018). Rosselló asegura que el cierre de escuelas va más allá del ahorro. 6 de abril de 2018. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/rossello-asegura-que-el-cierre-de-escuelas-va-mas-alla-de-ahorros/>
- Escuela Rosalina C. Martínez (2021). Escuela con causa. <https://www.escuelaconcausa.com>
- Fajn, G. & Bauni, N. (2017). Escuelas recuperadas: el caso del instituto comunicaciones. *IDELCOOP*, 222, p. 157. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/222/escuelas-recuperadas-caso-del-instituto-comunicaciones>
- Fernández, J. (2001). *Estudio de los flujos económico-financieros de las sociedades cooperativas en la educación: un enfoque de concentración empresarial*. [Disertación doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. ISBN: 84-669-2254-7
- Fernandez, J (2011). Escuelas Charter y el Bono Educativo en la Escuela de Educación Básica. [Visión Educativa IUNAES](#), ISSN-e 2007-3518, [Vol. 5, N°. 12, 2012](#), págs. 44-50.
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. *Economics and the Public Interest*, ed. Robert A. Solo, copyright © 1955 by the Trustees of Rutgers College in New Jersey. Reprinted by permission of Rutgers University Press. <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf>
- García Müller, A. (2017). Derecho Cooperativo: Mutual y de la Economía Social y Solidaria. Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Solidaria. CIRIEC Colombia.
- Hanson, K. & Hentschke, G. (2002). Cooperative Charter Schools: New Enterprises in Instructional Delivery. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED466020.pdf>
- Instituto de Estadística de Puerto Rico. (2016). Informe de desarrollo humano de Puerto Rico.
- Instituto de Estadística de Puerto Rico. (2019). Poco más del 2% de la población emigró en el

2017. CP Perfil del Migrante 2017
- Ley de Cooperativas de España, Ley 27 /1999 Art. 103, Sección 11 De las cooperativas de enseñanza. <https://www.boe.es/eli/es/l/1999/07/16/27/con>
- Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico. Ley 85 de 29 de marzo de 2018.
- Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA).
13 de junio de 2016.
- López, K. (23 de junio de 2018). En alerta padres y encargados por recortes en educación especial. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/en-alerta-padres-y-encargados-por-recortes-en-educacion-especial/>
- López, K. (22 de mayo de 2019). Evalúan fondos asignados para la escuela chárter. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/evaluan-fondos-asignados-para-la-escuela-charter/>
- López, K. (16 de septiembre de 2020). En proceso de apertura dos nuevas escuelas chárter para este semestre escolar. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/en-proceso-de-apertura-dos-nuevas-escuelas-charter-para-este-semestre-escolar/>
- Marcías, A. (2015). El Quinto Principio Internacional Cooperativo: Educación, Formación e Información. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. Núm. 27. 2015. ISSN 1577-4430 <http://www.riberesco.org/wp-content/uploads/2016/07/CIRIEC-Macias.pdf>
- Mateo, J. (1985). Historia de los Principios Cooperativos. *Revesco*. Estudios Cooperativos, Número 53.
- Mendoza, H. (1994). Nociones Preliminares para la historia de la educación cooperativa en

- Puerto Rico. Ediciones Utopía.
- Metro de Puerto Rico. (2017). 12 recortes que deben conocer del presupuesto de Roselló. Metro. 1 de junio de 2017. <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/06/01/12-recortes-que-deben-conocer-del-presupuesto-de-rossello.html>
- National Charter School Resource Center. (2021). What is a Charter School? <https://charterschoolcenter.ed.gov/what-charter-school>
- NOTICEL. (2014). Denuncian eliminación de 5,000 plazas de maestros. Noticel. 16 de junio de 2014. <https://www.noticel.com/ahora/20140616/denuncian-eliminacion-de-casi-5000-plazas-de-maestros/>
- Organización Internacional del Trabajo y la Alianza Cooperativa Internacional. (2014). Las cooperativas y los objetivos de desarrollo sostenible debate sobre el desarrollo después de 2015.
- Othering & Belonging Institute y Centro para la Reconstrucción del Hábitat. (2020). Cierre de escuelas en Puerto Rico: Impactos comunitarios y recomendaciones.
- Pacheco, I. & Rivera, M. (2021) Educación sigue apoyando las escuelas charter. El Vocero. 22 de julio de 2021.
- Paz, N. (1978). Consideraciones sobre las llamadas "Cooperativas de Enseñanza". *REVESCO* N°. 44, 1978, págs. 3-32. ISSN 0425-3485. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1149043>
- Pérez, E. (2011). El movimiento cooperativista en Puerto Rico: origen, desarrollo y visión de futuro. Publicaciones puertorriqueñas.
- Puiggros, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva Sociedad*. Núm. 146. Noviembre-Diciembre 1996, pp. 90-101

- Quiñones, A. (2010). Crisis y perspectivas en la economía de Puerto Rico. 80 Grados. 28 de octubre de 2010. <https://www.80grados.net/crisis-y-perspectivas-en-economia-de-puerto-rico2010/>
- La Real Academia Española. Secta. Edición tricentenario 2020. <https://dle.rae.es/secta>
- Rey, C. (2021). La Reforma Educativa: El paradigma de las escuelas alianza (chárter) ante la pobreza y la violencia en Puerto Rico. Observatorio de la Educación Pública. Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico. <https://observatorioeducacionpr.org/2020/12/03/publicaciones-reformaeducativa/>
- Rey, C. (2020). Reforming Education and the Role of Charter schools (2020) webinar, Filantropía Puerto Rico.
- Rosado, E. (13 de julio de 2019). *Análisis de los factores jurídicos y económicos para el desarrollo de cooperativas de enseñanza en Puerto Rico*. [Ponencia]. Segundo Foro para el Desarrollo Económico y Cooperativo de la Región Oeste. Cooperativa de Ahorro y Crédito de Yauco.
- Salamon, L. & Anheier, H. (1997). The Third World's Third Sector in Comparative Perspective. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 24, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1997. <https://www.sociedadnacion.cl/wp-content/uploads/2015/06/Salamon-L.-Anheier-H.-1997.-The-Third-World%E2%80%99s-Third-Sector.pdf>
- U.S. Department of Education. (2021) Centro de Recursos de Información <https://www.ed.gov/respuestas/>
- U.S. Government Accountability Office. (2018). Informe GAO-18-387.

Villarroya, A. (2000). La Financiación de los Centros Concertados. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Colección de Investigación Núm. 147.

<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=8919>

White, J. Snyderman, J. & Xu, Y. (2020). National Alliance for Public Charter Schools.

<https://data.publiccharters.org/digest/charter-school-data-digest/how-many-charter-schools-and-students-are-there/>