

Capítulo VII

Dignificación y profesionalización del recurso humano



Capítulo 7

Dignificación y profesionalización del recurso humano

“Ningún sistema educativo puede ser mejor que sus docentes. Reclutar a los más brillantes y mejores para ser educadores es un imperativo crítico en todas las naciones, cualquiera sea su riqueza o pobreza” (*Global Teacher Status Index*, 2013: 9)¹. Esta idea ha sido fundamental como guía de nuestra gestión en el MEP. Sabemos que docentes bien formados, con condiciones salariales mejoradas, con acceso a programas de desarrollo profesional y con una atención administrativa eficiente, tendrán un mejor rendimiento en las aulas. Pero sabemos también que, dado el marco legal existente y las características tan desiguales de los procesos de formación inicial docente que existen en el país, este sigue siendo uno de los retos más difíciles de enfrentar.

Llegar a contar con una calidad cada vez mayor del cuerpo docente es una de las principales razones por las que se ha invertido más en educación. Esta mayor inversión ha permitido una mejora muy sustancial de la remuneración salarial: algo que no solo constituye un justo reconocimiento a las y los docentes de hoy, sino que además contribuye a elevar la calidad de los educadores del mañana, haciendo que esta vuelva a ser una profesión atractiva y respetada. Nuestro objetivo es que ese aumento real convierta la docencia, nuevamente, en una profesión atractiva para nuestros mejores estudiantes universitarios: pocas cosas contribuirán más a mejorar la calidad de

la educación. Esto se ha complementado con un esfuerzo sistemático por desarrollar los instrumentos necesarios para la capacitación continua, dentro de los que destaca la creación del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, así como los esfuerzos de diagnóstico dirigidos a construir una política sistemática de desarrollo profesional en el MEP. También se han realizado esfuerzos por consolidar un nuevo modelo de gestión del recurso humano. A continuación se desarrollan las principales acciones en esta área.

7.1. Condiciones salariales y laborales de los trabajadores de la educación

7.1.a. Mejora histórica en la remuneración docente

Hay factores que inciden en un mejor rendimiento académico; en el caso de los y las docentes, se tienen variables como la formación inicial, el posterior apoyo a través de desarrollo profesional permanente y el salario. Respecto a este último componente, los estudios evidencian que “entre mejor pagados estén los docente, mejores serán los resultados de sus estudiantes” (*Global Teacher Status Index*, 2013: 4). Esto es así por una razón de lógica elemental: mejores remuneraciones a la profesión docente atraen a mejores candidatas y

¹Varkey Gems Foundation (2013). “2013 Global Teacher Status Index”. Londres: VGF. Para referencia, la cita original indica: “No education system can be better than its teachers. Recruiting the brightest and best into teaching is a critical imperative in all nations, whatever their wealth or poverty”.

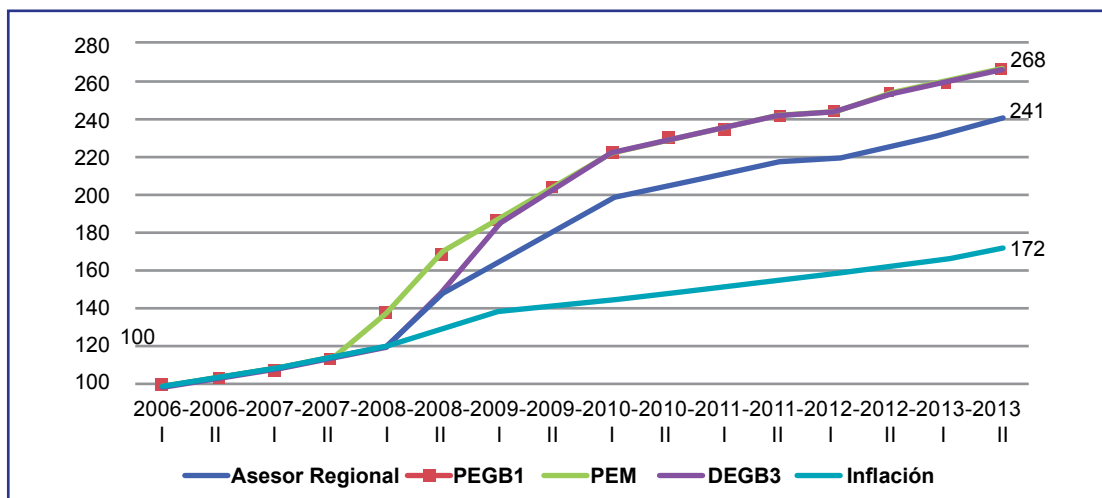
candidatos a las escuelas y facultades de educación. Cuando un país logra que sus futuros docentes surjan de entre los mejores estudiantes universitarios, se habrá asegurado uno de los elementos vitales para una educación de calidad. Obviamente, esto requiere además una formación de calidad, pero la materia prima es esencial.

Este ideal nos ha guiado a lo largo de estos ocho años y el esfuerzo fue reconocido en Tercer Informe de Estado de la Educación: *“El ingreso promedio de los educadores mejoró significativamente en los últimos cinco años, como resultado de procesos de negociación con las organizaciones gremiales y de políticas del MEP. El objetivo fue equiparar los salarios de los profesionales del sector público central con aquellos del denominado percentil 50 correspondientes al sector público autónomo no financiero. Los salarios de los docentes pasaron del percentil 25 al percentil al percentil 50 en el 2010”*².

claramente progresiva. En negociación con los gremios de educadores y con apoyo del Ministerio de Hacienda, se logró aumentar de manera significativa las remuneraciones del personal docente y administrativo que labora para el MEP, siendo estos ajustes los más significativos en muchas décadas. Esto se traduce en haber logrado que los salarios crecieran, en promedio, un 154% entre 2006 y 2013, mientras que la inflación acumulada durante ese periodo apenas rondara un 72% tal y como se muestra en el siguiente gráfico a partir de los montos devengados durante el primer semestre del 2013. A modo de ejemplo, la remuneración nominal de un asesor regional aumentó en un 140% y la de un docente de primaria o de secundaria aún más, creciendo un 168%, de manera que, descontando la inflación, los aumentos reales de las remuneraciones son muy significativos y superiores al 50% en colones reales. Además, esto ha permitido que los salarios docentes vuelvan a ser competitivos cuando se comparan con los salarios de otros profesionales.

En este sentido, la política salarial ha sido

Gráfico 7.1. Índice de inflación y remuneración docente, según Clase de Puesto



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección de Planificación.

² Programa Estado de la Nación (2011). Tercer Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación, p. 144.

De seguido se puede observar la evolución de los salarios brutos nominales para el período 2006-2014, según distintas clases de puesto. Vemos cómo un docente de preescolar, primaria o secundaria, o un director de primaria, hoy ganan más de ¢900.000, lo que representa un aumento real de más de un 50% con respecto

a su salario de 2006. El director de secundaria (de una Dirección 1) gana más de ¢1.238.000, que es casi un 60% que la remuneración de hace ocho años. El supervisor, gana un 56% más: de nuevo, como se aprecia en el cuadro, son aumentos muy significativos en términos reales.

Cuadro 7.1.
Salario bruto, según clase de puesto. Período 2006-2014

Clase de puesto	Grupo profesional	Salario Bruto ene-06	Salario Bruto ene-14	Inflación	Aumento real del salario (por encima de la inflación)
Profesor de Enseñanza Preescolar (con 50% de recargo)	KT3	378.477,94	992.598,67	72,65%	51,90%
Profesor de Enseñanza General Básica (con 50% de recargo)	PT6	378.477,94	992.598,67	72,65%	51,90%
Profesor de Enseñanza Media (con 40 lecciones)	MT6	360.868,90	949.298,82	72,65%	52,36%
Director de Enseñanza General Básica 3	PT6	418.744,20	1.103.751,12	72,65%	52,67%
Director de Colegio 1	MT6	448.272,25	1.238.050,03	72,65%	59,96%
Supervisor	PT6	472.180,68	1.268.779,79	72,65%	55,63%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección de Planificación.

7.1.b. Diálogo permanente con los gremios y otras mejoras laborales

Durante estos ocho años se tuvo un proceso permanente de diálogo tanto con las organizaciones de educadores aglutinados en la instancia Magisterio en Acción, así como con la ANDE, el SEC y otros gremios que no formaban parte de ese grupo. Aunque no siempre se podía llegar a un acuerdo absoluto, fue muy importante para el MEP poder tener una comunicación constante y respetuosa con las diversas organizaciones magisteriales, lo cual se reflejó en una reducción importante de huelgas o protestas por temas propiamente educativos.

Uno de los primeros temas en ser atendidos fue el cambio en el pago del llamado “Incentivo Salarial por Ampliación del Curso Lectivo”, vigente desde 1998. Antes del 2008, este pago se efectuaba en setiembre y buscaba compensar el aumento de 170 a 200 el número de días lectivos que se negoció en aquel momento. Por la forma en que se había establecido el incentivo, no solo resultaba engorroso su pago – tanto para los funcionarios como para la administración – sino que se convertía en un obstáculo para impulsar una política de desarrollo profesional con procesos de capacitación en una escala significativa, ya que la participación en tales procesos podía implicar la pérdida del incentivo.

Hecho el balance entre el costo/beneficio que representaba aquella forma de pago del incentivo, a partir del 2008 – y con el acuerdo de las organizaciones del magisterio – se decidió trasladar a la base salarial de cada funcionario, según correspondiera, el porcentaje de ajuste

estipulado. Esta medida eliminó injusticias asociadas al sistema de pago anterior, liberó al MEP de muchas de sus trabas administrativas y, más importante aún, abrió el espacio requerido para impulsar una política más ambiciosa de desarrollo profesional y para trabajar en la iniciativa conocida como “Plan 200” (desarrollada más adelante en el apartado sobre desarrollo profesional).

Además de los incentivos estrictamente salariales, el MEP también ha impulsado otras medidas orientadas a mejorar el contexto laboral del cuerpo docente. Desde 1957, cuando se aprobó la Ley de Salarios de la Administración Pública, su artículo 15 estableció que los docentes de secundaria solo podrían optar por nombramientos en propiedad hasta por 32 horas semanales y que todo aquel tiempo adicional que laboraran debía considerarse como interino. Esto implicaba, por un lado, inestabilidad salarial y laboral para los funcionarios, y por otro, continuos procesos operativos de aumento y disminución de lecciones por parte de la Administración.

Gracias a la iniciativa planteada por el MEP ante la Asamblea Legislativa a solicitud de las organizaciones magisteriales – en particular de la APSE – se logró en tiempo récord modificar la Ley de manera que a partir del 2008 los docentes de segunda enseñanza quedaron posibilitados para impartir hasta 40 lecciones semanales en propiedad. Esto ha implicado, sin duda, mayor estabilidad laboral a los docentes, ha reducido la cantidad de lecciones interinas y ha facilitado la gestión de recursos humanos del MEP.

Otro cambio importante para la gestión de

los centros educativos y que ha incidido directamente sobre la condición laboral de los docentes, fue la decisión de cambiar los rangos de matrícula utilizados para la clasificación de los centros educativos y con base en la cual se determina el número de funcionarios asignados, la clase de servicios que se brinda y hasta el salario del director. Esta reforma también surgió de planteamientos hechos por directores y directoras de centros educativos de todo el país.

Respondiendo a esas inquietudes, el MEP impulsó ante el Servicio Civil una reducción en los rangos de estudiantes para los diferentes niveles con el objetivo de impulsar una mejora no sólo cuantitativa, sino, principalmente, para que los centros

educativos más pequeños pudieran tener la posibilidad de contar con más docentes y apoyos educativos adicionales.

Con anterioridad, por ejemplo, una escuela con hasta 120 alumnos se categorizaba como Dirección 1, lo que implicaba que el director debía asumir las tareas administrativas del centro pero además impartir lecciones. Hoy, esa es ya una Dirección 2, por lo que el director solo asume funciones administrativas y cuenta con un docente adicional; aspectos que benefician positivamente la calidad del servicio educativo que se brinda. Igual sucede con el resto de las clasificaciones de centros educativos. Esta reforma se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 7.1
Cambio en la definición de las direcciones de centros educativos, de acuerdo al rango de matrícula

Tipo de Dirección	Rango de matrícula anterior	Rango de matrícula actual
Preescolar		
D1	< 180	< 89
D2	181-300	90-199
D3	> 300	> 199
Primaria		
Unidocentes	< 50	< 30
D1	51-180	31-90
D2	181-300	91-200
D3	301-600	201-400
D4	601-900	401-800
D5	> 900	> 800
Secundaria Académica		
D1	< 750	< 500
D2	751-1500	501-1000
D3	> 1500	> 1000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución No. MEP-558-2013.

Recuadro 7.2

El calendario escolar: una herramienta práctica y atractiva para el uso docente

Desde el 2007, se ha instaurado y aprovechado la práctica de entregar, a todas las y los docentes que trabajan en los centros educativos públicos, un Calendario Escolar. Esta práctica ha venido mejorando con los años, de manera que se ha logrado un Calendario mucho más atractivo y de distribución masiva a todas y todos los docentes. Este Calendario es diseñado con el fin de informar de manera estructurada sobre las principales actividades planificadas para cada año lectivo, así como información complementaria indispensable para el adecuado desarrollo del curso lectivo: por ejemplo, fechas y semanas conmemorativas, el calendario del Fondo Nacional de Becas, el de las Pruebas de Educación Abierta, el de Juegos Deportivos Estudiantiles, Festival Estudiantil de las Artes, olimpiadas de Ciencias Biológicas, fechas de la Feria de Ciencia y Tecnología y del PIAD, entre otros.

Muy significativo es que, aprovechando su distribución masiva, el Calendario también ha servido para alcanzar otro objetivo: resaltar precisamente diversas expresiones artísticas. Para esto, inicialmente se difundieron imágenes de artistas plásticos costarricenses que apoyaron el proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía. Posteriormente, se presentaron obras realizadas por estudiantes y creadas en un proceso conjunto de comunidad educativa; se utilizaron entonces imágenes del Concurso Estudiantil de Murales y obras presentadas en el FEA. También se han utilizado imágenes con los diferentes diseños de infraestructura educativa con los que se identifican las distintas comunidades; la infraestructura de las escuelas y los colegios donde los estudiantes conviven, se identifican, comparten y aprenden. De esta manera, el Calendario Escolar constituye un mecanismo para apoyar la realización de las actividades extra-curriculares así como para proveer información de carácter administrativo.



Otro logro importante para el MEP fue la negociación y firma de una convención colectiva con el Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) y el Sindicato de Trabajadores de Comedores Escolares y Afines (SITRACOME). La negociación de esta convención – la primera en el Gobierno Central – se dio durante ocho meses, con reuniones semanales entre los representantes del MEP y de las organizaciones gremiales, siendo finalmente firmada por las partes en abril del 2013. Esta entró a regir por tres años, con la posibilidad de prorrogarse por períodos similares y es aplicable a todos los trabajadores del MEP.

Entre los principales acuerdos de la Convención, resalta el compromiso de las partes de consolidar el impulso que en los últimos años se le ha dado a la inversión en infraestructura y comedores escolares, así como disposiciones varias para preservar las garantías sindicales y prevenir eventuales conflictos por medio de una Junta Paritaria de Relaciones Laborales.

En el caso particular de infraestructura, la negociación estableció como mecanismo para darle continuidad y sostenibilidad al proceso que ya venía realizando el Ministerio, la asignación de al menos un 2,8% de presupuesto anual del ministerio para compra de terrenos, construcción de obras nuevas y mantenimiento de las ya existentes. También, y en apoyo a la expansión que ha venido haciendo el MEP del servicio de comedores escolares que ya se extiende a secundaria –en particular a la educación técnica– las partes acordaron la creación en tres años de 600 nuevas plazas de cocineras que de manera gradual irán apoyando



la universalización del servicio. Este esfuerzo complementario requerirá una inversión estimada de 2.600 millones de colones anuales.

Otro de los temas consensuados fue el de las licencias con goce de salario que se otorguen a los afiliados del SEC-SITRACOME que asistan a las asambleas nacionales, regionales, zonales y seccionales de sus organizaciones. En ese sentido, los sindicatos asumieron el compromiso de extender los respectivos comprobantes que den garantía de asistencia a las actividades convocadas.

Asimismo, la convención define la realización –cada dos años– de concursos internos para cubrir vacantes en puestos de conserjes, cocineras, oficiales y auxiliares de seguridad y vigilancia de centro educativo de conformidad con las normas dictadas por el Estatuto del Servicio Civil.

Otro de los acuerdos que ayudarán a mejorar las condiciones del sistema está relacionado con la creación, en tractos a partir del 2014, de la plaza de oficinista en cada una de las 345 escuelas del país cuya matrícula oscila entre los 200 y 400

estudiantes. Con este puesto se apoyarán las tareas administrativas de los centros educativos y requerirá una inversión anual estimada de 1.560 millones de colones.

En el documento suscrito se reafirma también el apoyo a la sana convivencia, el arte, la cultura, el deporte y actividades educativas complementarias. Para lograrlo, el MEP asignará unos 1.500 millones de colones anuales que ayudarán a financiar actividades relacionadas con el Programa Convivir, el Festival Estudiantil de la Artes (FEA), los Juegos Deportivos Estudiantiles y las ferias educativas. Se busca de esta manera reducir de forma gradual la carga que tienen los centros educativos de obtener por sus medios los fondos requeridos.

Un tema adicional consensuado dentro de la negociación fue el de la licencia por paternidad según la cual todo trabajador tendrá derecho a permiso con goce de salario durante un mes a partir del nacimiento o adopción de un hijo, para que asuma responsablemente su papel en la crianza en esa primera etapa de vida. Igual derecho lo tendrá la persona trabajadora que requiera atender a un padre o madre, hijo o hija, conyugue, compañero o compañera, que requieran cuidados especiales a causa de accidentes o enfermedades graves no terminales.

Asimismo, se alcanzó el acuerdo entre el MEP y las organizaciones del Magisterio en Acción, propiamente en materia educativa, a fin de presentar ante el CSE la propuesta sobre estrategias de promoción, para permitir que aquellos estudiantes de secundaria que hayan perdido una sola materia tengan la oportunidad de aprobarla sin necesidad de

repetirla completa al año siguiente. Esta propuesta se pensó como una medida que complementa la reforma hecha en 2008 al Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes mediante el cual los estudiantes de secundaria que hubiesen reprobado una o más asignaturas, solo repetirían esas y no todas aquellas otras que ya habían aprobado (ver en más detalle sobre esta reforma en el capítulo 3). Después de estudiar y debatir la propuesta, el Consejo la aprobó a inicios del año 2013.

Finalmente, cabe mencionar una propuesta que no se pudo aprobar debido a la oposición prácticamente unánime de las organizaciones gremiales, a pesar de que era una propuesta que habría beneficiado tanto a los estudiantes como a los docentes. Se trató de la propuesta conocida como la “trimestralización”, que fue un proyecto planteado a la comunidad educativa a inicios del 2011 con el objetivo de modificar la organización del curso lectivo de manera que se pudieran distribuir mejor los tiempos de vacaciones y descanso. También incluía sugerencias sobre los procesos de recuperación y ampliación, tratando de distribuirlos a lo largo del curso lectivo.

Como es sabido, durante más de 40 años nuestro curso lectivo, si bien es anual, ha estado organizado en trimestres. Paradójicamente, aparte de las vacaciones de fin de curso se han mantenido dos semanas de vacaciones de medio año, como si fueran independientes de esa organización trimestral del curso lectivo. Así, hay vacaciones durante dos semanas en julio que, sin ninguna lógica educativa o pedagógica, cortan de manera abrupta el segundo trimestre.

A esto se agrega el cansancio acumulado durante la segunda mitad del año que comprende 22 semanas lectivas durante las cuales no existe pausa como sí la hay durante la primera mitad con la Semana Santa. Esto es algo bien conocido y sentido por la comunidad educativa.

El elemento central de la propuesta consistía en tener vacaciones intermedias al final de cada trimestre, en lugar de tenerlas a medio año; manteniendo las vacaciones largas en diciembre y enero. Según la propuesta, el curso lectivo seguiría teniendo las mismas 42 semanas que hoy contempla y que incluyen los 200 días de clases, los feriados de ley y los cinco días de congresos gremiales. Las diez semanas restantes del año seguirían siendo –como en la actualidad– semanas de vacaciones y descanso (una de ellas es la Semana Santa).

Actualmente, esas diez semanas se distribuyen así: una en abril (Semana Santa), dos en julio (vacaciones de medio año) y siete entre diciembre y enero (vacaciones de fin de curso).

La propuesta consistía en cambiar esta organización de la siguiente manera:

- 1** Inicio de curso lectivo en la primera semana de febrero.
- 2** Dos semanas de vacaciones en el primer trimestre: una en abril (la Semana Santa) y otra al final del periodo (aproximadamente en la segunda mitad de mayo).
- 3** Dos semanas de vacaciones al final del segundo trimestre (aproximadamente en la segunda mitad de agosto).

4 Seis semanas de vacaciones de fin de curso (segunda mitad de diciembre y todo enero).

5 En las modalidades educativas semestrales, se respeta la distribución semestral de su oferta curricular, distribuyendo siempre los períodos de descanso en períodos trimestrales.

Se consideró que esta propuesta tenía méritos importantes, mas era claro que no tendría viabilidad sin el apoyo de las organizaciones gremiales; además, el MEP se comprometió a no impulsarla si no se contaba con dicho respaldo. Durante el proceso de consulta se escucharon diversidad de opiniones y sugerencias sobre la propuesta del MEP. Pero si bien una gran cantidad de docentes, administrativos, estudiantes y padres de familia consideraron interesante y atractiva la propuesta, lo cierto es que fue rechazada con fuerza por las organizaciones gremiales. Tal vez en el futuro estas reconsideren la iniciativa como lo que realmente fue: un intento de mejorar la organización del tiempo de descanso tanto para docentes como para estudiantes.

7.2. Fortalecimiento del Desarrollo profesional

Uno de los mayores retos para continuar el mejoramiento de la educación en el país está directamente relacionado con los procesos de formación docente. En un país de poco menos de 5 millones de habitantes, existen 259 carreras universitarias de Educación. De estas, solo 18 están acreditadas ante el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Esto refleja un

panorama incierto, por decir lo menos, respecto a la calidad en la formación del cuerpo docente del país. El MEP ha realizado dos esfuerzos principales para enfrentar este problema.

El primero, fue el impulso de una reforma legal que hiciera obligatoria la acreditación de las carreras en los campos de la salud y la educación ante el SINAES, y que el Estado solo contratara a profesionales graduados bajo ese requisito. Sin embargo, a último momento, la Asamblea Legislativa aprobó un texto distinto al propuesto con ese fin y lo que se pretendía obligatorio solo se plasmó como recomendación.

Así, la Ley 8798 aprobada para el “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) solo estableció lo siguiente: *“Artículo 4.- El Estado y sus instituciones **procurarán** contratar personal graduado de carreras oficialmente acreditadas. Se autoriza al Estado y a sus instituciones para que establezcan, en los concursos de antecedentes, las condiciones necesarias para diferenciar entre los graduados de carreras oficialmente acreditadas, en los casos en que poseer grado académico y título profesional sea requisito de contratación”*.

Decir “procurarán” no es lo mismo que decir “deberán”. Esto no es suficiente, ni fue lo que se propuso: la meta sigue pendiente. Debemos lograr en un corto plazo que la acreditación de las carreras por SINAES sea un criterio vinculante para la contratación de personal por el Estado, al menos en áreas críticas como Educación y Salud, en las que el Estado es el principal empleador; este es uno de los pasos fundamentales que se deberá ir

tomando para solventar los problemas en la dispareja calidad de la formación inicial del personal docente.

Este reto de la acreditación vendrá a verse reforzado con el cumplimiento –a siete años plazo– de la sentencia de la Sala Constitucional que obliga al Servicio Civil a elaborar pruebas de idoneidad para la contratación de los funcionarios públicos, incluidos los funcionarios docentes. El plazo parece largo porque la elaboración de estas pruebas es técnicamente un reto muy complejo, pero sin duda llegará a constituirse –al igual que la acreditación– en una herramienta vital para que el Servicio Civil –e instituciones como el MEP– puedan empezar a distinguir, en sus procesos de contratación, a los graduados de las universidades no solo por su título o por su universidad de origen, sino por su idoneidad tal y como logre ser medida por estas pruebas. Es uno de los retos más importantes que tiene el Servicio Civil a futuro.

El segundo esfuerzo importante para apoyar la formación de los docentes fue la creación, mediante la Ley No. 8697 del 10 de diciembre del 2008, del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP) Este Instituto se constituyó como un órgano de desconcentración mínima que tiene entre sus metas consolidar un proceso que trascienda las prácticas tradicionales de la capacitación docente y evolucione hacia una lógica formativa basada en la pertinencia, relevancia y funcionalidad de las actividades de desarrollo profesional. Es el ente rector de las actividades de capacitación y actualización dirigidas al personal en servicio del MEP encargado de avalar y certificar ante la Dirección

General de Servicio Civil las actividades de formación permanente, que se gestionan tanto por las oficinas centrales como por las direcciones regionales de educación.

Con el fin de dotarlo de un marco operativo que hiciera exitosa su gestión, en un inicio se trabajó con el Instituto de Formación Continua de la Universidad de Barcelona, España, el cual brindó acompañamiento técnico en temas de gestión institucional, (necesidades del recurso humano, perfiles profesionales, delimitación de competencias, articulación interinstitucional), así como planificación de la formación docente (diagnóstico de necesidades, modalidades de capacitación, metodologías de enseñanza-aprendizaje, acreditación, certificación, evaluación y seguimiento). También, mediante vínculos de cooperación con instituciones de educación superior y otras organizaciones nacionales e internacionales involucradas en el mejoramiento del ejercicio profesional de los educadores, se pusieron en marcha procesos formativos que le han permitido

al IDP generar espacios de formación con enfoques más actualizados dentro del campo de las ciencias de la educación.

Esto está aún en proceso y todavía el IDP no se consolida plenamente. Existe el desafío de consolidar su capacidad de gestión y mejorar constantemente los procesos de formación; pero no cabe duda de que su creación y funcionamiento han sido fundamentales para acompañar todos los procesos de implementación de las reformas académicas.

Con anterioridad a la existencia del IDP, los cursos no se planificaban de acuerdo a las necesidades institucionales del MEP. Por ello se han realizado múltiples iniciativas para diagnosticar el nivel de conocimiento de los docentes en sus respectivas materias – por ejemplo, con los exámenes TOEIC para inglés o los exámenes de diagnóstico en matemáticas – y así definir procesos de formación que se adapten a las necesidades reales de los docentes. También se ha realizado un esfuerzo importante en capacitarlos



en todas las reformas académicas que se han aprobado desde el 2008 (pueden verse en más detalle en los capítulos 1 y 2). Al igual que los cambios de metodología que se están impulsando en los nuevos programas, también se ha procurado que los procesos de formación no sean meramente magistrales, sino que sean vivenciales dando relevancia a la actualización en la mediación pedagógica y la práctica educativa en el aula.

Para cubrir todas las reformas, se han conformado grupos de formadores en cada nuevo programa, constituidos por asesores y docentes líderes, quienes reciban una formación intensa en los nuevos programas y luego realizan la capacitación al resto de educadores. La importancia del grupo de formadores es que en él participan quienes han trabajado en la elaboración de los programas de estudios, de manera que es posible para los docentes y asesores que se están formando conocer de primera fuente el contenido, la metodología y la evaluación de los cambios que se impulsan. Después de este proceso, los asesores nacionales que participan de la reforma deben dar seguimiento al proceso de capacitación para reforzar lo necesario en los años siguientes a la implementación.

Una de las herramientas que se han utilizado desde el IDP para ordenar los procesos de capacitación ha sido el “Plan para un mejor aprovechamiento de los 200 días lectivos”. En el 2006 existía una preocupación por el adecuado cumplimiento del Convenio Centroamericano para la ejecución de los 200 días lectivos. Tras un intenso análisis, además de consultas con los gremios de educadores, se elaboró el documento que

contuvo el llamado “Plan 200”. Este Plan se formuló con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de la extensión del curso lectivo en materia de capacitación a los educadores, además del desarrollo de actividades extracurriculares para los estudiantes promovidos y de clases de recuperación para los aplazados que deban presentar pruebas de ampliación. En su momento, el plan se divulgó por medio de giras de motivación e información, a través de todas las regiones educativas del país y con la participación de cerca de 4.000 directores de centros educativos. También se hizo entrega de documentos con los lineamientos del plan de forma personal, además de abrir un espacio de conversación para aclaración de dudas.

Además de estas iniciativas, el IDP también ha desarrollado proyectos como:

- Centro de Redes de Formación Docente. Este proyecto, que se ha ido desarrollando en etapas, buscó la creación de centros de redes de desarrollo profesional en las Direcciones Regionales de Educación, que permitan atender las necesidades de formación y especialización de la población docente en servicio.
- Canal de “*streaming*”: se creó un canal para transmitir en tiempo real conferencias, simposios, encuentros y actividades del MEP, para que estas pudieran llegar a la mayor cantidad de personas de la comunidad educativa.
- Formación en línea: el IDP ha realizado cursos en línea, cursos de autoformación y comunidades virtuales como parte de su oferta formativa. Durante los años 2009 y 2010, se utilizó

la plataforma CEDUCAR como apoyo de la CECC/SICA y, desde el año 2011, se ha trabajado con el “Campus virtual del MEP”. Esta modalidad permitió brindar cursos en diferentes temas y con especial apoyo a las reformas académicas.

- Ciclos de videoconferencias: el IDP gestionó el servicio de videoconferencias en todo el país. Esto permitió la creación de una red virtual nacional que permitiera la interacción entre instituciones principalmente ubicadas en la GAM – tales como el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Alianza Francesa, el CENAREC, Universidades – y docentes y estudiantes de centros educativos en territorio nacional. También se consolidaron enlaces con otros países como Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

7.3. En busca de un nuevo modelo de gestión del recurso humano

El MEP se caracteriza por un alto grado de complejidad, tanto por la conformación administrativa como por la gran cantidad de ofertas educativas y, por ende, del recurso humano, con que cuenta. Este escenario convierte la gestión del recurso humano en un laberinto de procesos complejos, con constantes modificaciones en la estructura organizacional y operativa, así como enfoques de corto plazo que dificultan solucionar el problema de la calidad del servicio brindado.

En este contexto, y bajo el entendido de que toda organización debe estar en

un continuo proceso de adaptación al cambio a partir de cuatro pilares clave para la gestión del recurso humano – procesos, estructura, tecnología y gente– la definición del nuevo modelo de gestión de recursos humanos del MEP se ha sustentado en dos procesos simultáneos y dependientes, los cuales continúan en proceso de implementación:

- Definición de una nueva estructura organizacional.
- Desarrollo de un nuevo sistema informático, sustentado en un renovado modelo operacional.

La reorganización de la Dirección de Recursos Humanos (DRH), vinculada al proceso de Reforma Institucional (ver en más detalle en el capítulo 8), propuso pasar de una organización informal, sin especialización, a una organización por procesos donde sobresalen la dignificación de los espacios de trabajo y el mejoramiento de las condiciones laborales no solo para los funcionarios sino también para la atención de los usuarios. Eso se evidencia, por ejemplo, con la creación de unidades organizativas que antes estaban ausentes, como una Plataforma de Servicios o una Unidad de Licencias.

Con los cambios en marcha se busca alcanzar una unificación de criterios y la especialización de todos los procesos inherentes al complejo manejo de un recurso humano que ronda los 73 mil funcionarios.

7.3.a. Hacia una solución estructural de los problemas de pagos: MEP Digital

La consolidación de un nuevo modelo

de gestión administrativa dentro del MEP requiere no solo de la definición de una nueva estructura organizacional, sino que demanda también el máximo aprovechamiento de herramientas tecnológicas que agilicen la gestión. Y en este sentido, la consolidación de la nueva organización ha enfrentado obstáculos que se derivan de debilidades informáticas de larga data.

Un problema de magnitud histórica en el MEP es el que tiene que ver con los pagos a nuestros funcionarios y, sobre todo, a los funcionarios docentes. No es un problema nuevo ni fácil de resolver, pero es de vital importancia y ha sido uno de los retos que se han enfrentado como parte de la modernización institucional y tecnológica del MEP.

Se han realizado esfuerzos importantes para dar una solución permanente a la incompatibilidad entre el “Sistema de Información para los Recursos Humanos” (SIGRH), empleado por el MEP desde el 2002, y el “Sistema Integra”, que es el sistema de pagos del Ministerio de Hacienda. Esta incompatibilidad entre sistemas se presentó debido a que la planilla de pagos del MEP no podía ser procesada por el Sistema Integra, pues este último no tenía capacidad para procesar la complejidad del sistema de pagos del personal docente, técnico-docente y administrativo-docente del Título II del Estatuto del Servicio Civil. En razón de ello, el MEP cada quincena debe entregar la planilla de pagos al Ministerio de Hacienda (se hace a través de la entrega de una CD que contiene la planilla digitada del MEP), lo cual convierte el proceso en uno largo y complejo.

A partir de estas debilidades y en cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, se estudiaron las opciones disponibles y se gestó un proyecto denominado MEP Digital con la finalidad de desarrollar un sistema informático integral que solucione los problemas existentes y permita una gestión ágil, oportuna, y confiable de los servicios prestados tanto en materia de recursos humanos como en el pagos de planillas. Con ese fin, se estudiaron los procesos internos de la Dirección de Recursos Humanos del MEP para ajustarlos a los requerimientos de los tiempos actuales, con el fin de humanizar los servicios que se prestan a todas y todos los usuarios. Como resultado, se definió un modelo operacional en el cual 92 procesos que antes estaban dispersos se reagruparon en 29 totalmente integrados y divididos en cinco grandes áreas:

1. Planeación y políticas.
2. Compensación y beneficios.
3. Desarrollo y entrenamiento.
4. Reclutamiento y selección de personal.
5. Administración de personal.

A partir de este diagnóstico, se inició una etapa de ajustes de la gestión de la DRH que representó un reto administrativo y de cultura institucional, en tanto fue necesario cambiar las formas tradicionales de realizar las gestiones, requiriendo importantes coordinaciones con otras entidades internas y externas que se concretaron en numerosos decretos, resoluciones y reglamentos, entre otros.

Adicionalmente, se optó por adaptar la aplicación no comercial ya existente que

es utilizada por el Ministerio de Hacienda para el pago de planillas del resto del Gobierno Central (el sistema “Integra”), que a la fecha ha tenido una gestión exitosa. Así nació, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Servicio Civil, el proyecto “Integra 2” que permitirá la creación de una única solución informática de pago para todo el Gobierno Central. En este sentido, el proyecto –más que una adaptación– se convirtió en una oportunidad de reingeniería y generación de un novedoso sistema que será garante de las planillas y pagos del Gobierno Central.

Para efectos de implementación, durante el 2010 se dio trámite a la adquisición del servicio para el centro de procesamiento de datos (infraestructura y equipos) y la empresa NAP Ideas Gloris concluyó la instalación, configuración e interconexión de su “datacenter” en el edificio de la Antigua Embajada Americana, propiedad del MEP. De igual manera, se concluyó la fase de estrategia de aplicación conformada por

cuatro tareas claves: pruebas, migración de datos, implantación y capacitación. Después de numerosas y complejas pruebas del sistema, actualmente se está realizando el delicado proceso de migración de datos al nuevo sistema, con la expectativa de que el proyecto entre en plena operación durante el 2014. Si bien el proceso de elaboración de este nuevo sistema de pagos ha debido seguir una ruta muy compleja, al mismo tiempo, se ha buscado que esta sea muy segura para su correcta puesta en marcha.

Aún cuando la cantidad de tiempo y recursos que ha requerido el proyecto “Integra 2” ha sido considerable, el proyecto generará los siguientes beneficios:

- **Un único sistema de pago en el Gobierno Central.** INTEGRAS conformará la plataforma tecnológica única del Gobierno Central para el proceso de Pago de Planilla y Gestión Recurso Humano de todos sus ministerios, incluido el MEP.



- **Nuevo sistema más amigable.** El usuario contará con una única aplicación en la que tendrá centralizadas todas las tareas de la Generación de la Planillas (en la primera fase) y tareas de Gestión (en la segunda fase).

- **Un sistema con mayor control por integrarse con otros sistemas.** Se elimina la dificultad en el manejo de incapacidades dado que el sistema realizará en forma automática la consulta de las mismas desde su propia fuente: la CCSS. Permite la validación de la existencia del Pedimento en Servicio Civil al registrar los nombramientos, dando como valor agregado transparencia y seguridad en los nombramientos que se efectúen.

- **Reduce problema de las sumas de más o pagos indebidos.** Habrá mayor control y minimizará los pagos incorrectos que generan sumas de más, contribuyendo así a una mejor gestión sobre las finanzas públicas.

- **Devuelve a la Dirección de Recursos Humanos del MEP el control sobre el sistema.** Elimina tareas propias de la generación y control de la planilla que en estos momentos realiza el personal de Informática del MEP debido a ajustes constantes que requiere el sistema actual.

- **Genera información oportuna.** Al igual que en el resto de ministerios, los funcionarios del MEP tendrán acceso a información oportuna y verídica, tanto histórica como actual, sobre el pago de su salario o cualquiera de sus componentes (percentiles, revaloraciones, retroactivos). Se elimina el inconveniente que tiene el sistema actual que exige cierres para la generación de acciones de personal

por largos periodos. De esa manera el pago salarial se procesará en forma oportuna cada quincena.

- **Nombramiento, traslados, sustituciones e incapacidades en tiempo real.** Todos los funcionarios del MEP, pero en particular los docentes, tendrán que utilizar menos tiempo para realizar los trámites administrativos personales, reduciendo la ausencia en las aulas y beneficiando así a los educandos con un mayor número de lecciones recibidas en forma efectiva.

La puesta en práctica de Integra 2 llegó a su fase final en el primer semestre de 2014, cuando ya empezaron a correrse los datos, primero en paralelo – para evitar los riesgos de cualquier falla – y, finalmente, cuando se realice la transición final y, tal y como se planeó desde un principio, el país llegue a contar con un único sistema de pago en el Gobierno Central, capaz de manejar en forma integrada los pagos del más complejo de sus componentes: el título II o título del servicio docente.

7.3.b. Mejoras en la asignación y gestión de los Recursos Humanos

En materia de contratación, si bien ha habido avances parciales, el MEP y el Servicio Civil continúan en la búsqueda de un proceso más razonable para la elaboración y actualización del Registro de Elegibles y la asignación de los puestos en propiedad.

A partir de agosto de 2008 se realizó un gran concurso destinado a conformar un registro único de oferentes que pudiera ser actualizado en forma constante, conforme los oferentes fueran alcanzando nuevos niveles de formación o capacitación y, a partir del cual, los nombramientos pudieran

realizarse en función de calificaciones, grupo profesional y la experiencia de cada aspirante. Lamentablemente, el proceso ha sido más lento de lo que ambas instituciones hubiesen querido; actualmente, se trabaja en la actualización del registro con la información correspondiente a 2012, de manera que se pueda cumplir con el mandato de la Sala Constitucional de completar a la brevedad los nombramientos en propiedad.

Este último punto –la proporción de docentes nombrados en forma interina– es justamente uno de los grandes temas en materia de contratación en el MEP. Si bien ha habido un descenso en nombramiento interinos –por ejemplo, del año 2010 al 2012 se pasó de un 58,2% a un 52,3%–, sí es importante aclarar que no todo funcionario interino puede ser nombrado en propiedad; una gran cantidad de ellos trabaja en plazas que no están vacantes, sino que son propiedad de otro funcionario que puede estar ascendido en forma interina a otra plaza, contar con un permiso temporal, estar incapacitado, etc. A manera de ejemplo, cuando existe una “cadena de ascensos” en la que cinco personas han sido ascendidas interinamente a otras plazas (el funcionario A pidió un permiso, B asciende interinamente a la plaza de A, C a la de B... y así sucesivamente), podemos tener en apariencia cinco interinos de los cuales cuatro tienen plazas en propiedad: sólo el último de la cadena es realmente interino, y tampoco puede ser nombrado en propiedad porque ocupa una plaza que está solo temporalmente vacante, por el permiso de un funcionario.

De la misma forma, existen puestos que, aún si están vacantes, no pueden ser

otorgados en propiedad pues no son plazas que puedan adquirir permanencia presupuestaria en el MEP. Muchas veces esto hace que el número de interinos que se reporta sea muy superior al número de plazas realmente vacantes en las que se pueda nombrar a alguien en propiedad. En todo caso, el compromiso tanto del MEP como del Servicio Civil, debe ser el de agilizar estos procesos de tal manera que se reduzca al mínimo el número de personas que, pudiendo ser nombradas en propiedad, laboran como interinos; de la misma forma, debe minimizarse el tiempo que toma actualizar el registro de oferentes.

Además de este gran tema, se realizaron numerosos esfuerzos para mejorar la gestión en los nombramientos para personal docente, administrativo, administrativo-docente y técnico-docente. A continuación se reseñan las principales acciones:

- Se decidió realizar los nombramientos interinos y sus respectivas prórrogas por períodos de dos y hasta tres años de manera consecutiva, con el objetivo de garantizar una mayor estabilidad y certeza laboral y salarial a miles de funcionarios de centros educativos, direcciones regionales y oficinas centrales. Igual con las plazas de oficiales de seguridad y cocineras, de conformidad con los plazos de vigencia de los respectivos permisos de portación de armas, para los primeros, y de salud, para las segundas.
- Se estableció un convenio con Correos de Costa Rica para contar con una herramienta tecnológica que disminuya los tiempos de entrega de los telegramas de nombramiento a las

personas interesadas, garantizando la prestación del servicio educativo de forma oportuna; además permite darle seguimiento al telegrama enviado, lo que procura una mayor certeza jurídica del proceso.

- Búsqueda y establecimiento de espacios de coordinación con las autoridades de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil, de manera que la remisión y aprobación de las inopias de personal se gestionara de forma más oportuna.

- Conformación del Departamento de Asignación del Recurso Humano con el propósito de establecer normativa y procedimientos internos que regulen las gestiones sobre el pago de los pluses salariales correspondientes a algunos recargos. Para determinar la forma correcta de clasificar y pagar esos incentivos salariales, se realizó un análisis de los diferentes rubros que se le asignaban al personal docente, administrativo-docente, técnico-docente y administrativo. Fue así como se lograron emitir resoluciones administrativas al respecto, o según el caso, gestionar ante la Dirección General de Servicio Civil la adecuada asignación de los recargos. De esta manera se pudo pasar de 1.121 recargos asignados en el 2010, a 5.732 para el 2013.

- Definición clara de los pluses salariales que le corresponden a los docentes; por ejemplo lo correspondiente a la ampliación de la jornada laboral en diversas modalidades educativas (Resolución DG-146-2012 y su normativa complementaria) y los recargos docentes y administrativos (Resolución MEP-1874-2012,

Resolución 47-MEP, Resolución 1384-2012, Resolución MEP-1875-2012). Estas acciones le han permitido al MEP regular y agilizar el pago en forma oportuna a los docentes.

- En cuanto a los recargos que corresponden a los docentes de secundaria (tales como, recargo de 60 minutos; telesecundarias; aulas virtuales; PIAD; proyectos bilingües; IEGB; Liceos Rurales y comité de apoyo), se agilizaron los trámites para que se apliquen y paguen de forma oportuna, lo que le garantiza a los docentes una mayor certeza sobre los componentes de su salario.

- Definición de un programa de capacitación dirigido a los funcionarios de las Direcciones Regionales sobre la normativa y los procedimientos para la presentación de los recargos, lo que ha permitido agilizar los trámites de recargos en las diversas modalidades educativas.

- Con el propósito de agilizar las sustituciones de personal y disminuir el riesgo de la existencia de sumas giradas de más por pagos de rubros o nombramientos que no corresponden, se estableció el envío vía correo electrónico de los cuadros de personal, de manera que se pueda administrar esta información haciendo uso de las herramientas tecnológicas existentes.

- Diseño de una herramienta digital para el registro de las solicitudes de traslados por la vía de la excepcionalidad docente, lo cual agiliza la resolución de los traslados, disminuye los errores de resolución y facilita la elaboración de los comunicados de traslados, permitiendo optimizar los recursos humanos y tecnológicos existentes.

- En función de los rangos de matrícula, se realizó un análisis de las plazas docentes que, por su condición durante los años precedentes, no habían sido sometidas para su ocupación en propiedad. Se verificó cuáles eran los centros educativos que contaban con una estabilidad relativa de matrícula de 3 a 4 años para disminuir en estos la cantidad de personal interino y brindar así una mayor estabilidad al servicio que se brinda en esos centros educativos. Fue así como las clases de puesto de materias complementarias (profesores de Enseñanza Técnico-Profesional de I y II Ciclo, en sus especialidades y los Profesores de Enseñanza Primaria, especialidad Religión) que tuviesen una estabilidad de matrícula de 3 a 4 años y que completasen en 2 o 3 centros educativos del mismo circuito escolar, podían ser otorgadas a en propiedad, sea por la vía de traslado o bien por concurso externo.

- A partir del 2010 y como parte de las acciones para mejorar el cálculo y pago correspondiente al Índice de Menor Desarrollo Social (IDS), se establecieron las coordinaciones necesarias con la Dirección de Informática de Gestión para contar con un procedimiento de revisión automatizado de la planilla correspondiente, generando así el pago oportuno a los funcionarios que les corresponde.

- De conformidad con lo establecido por el Consejo Superior de Educación y en coordinación con el departamento de Educación Especial de la Dirección de Desarrollo Curricular se adecuaron los horarios de los Centros de Enseñanza Especial a las necesidades institucionales y de sus educandos y

su aplicación inició a partir del curso lectivo 2014.

- A partir del 2013 el MEP valoró la posibilidad de aplicar el teletrabajo en las oficinas centrales de la institución como forma para mejorar los niveles de eficiencia. Fue así como se le solicitó a la Dirección de Asuntos Jurídicos el análisis correspondiente sobre las posibilidades y la normativa que regula la materia en el sector público, para preparar una propuesta de normativa. En acatamiento de lo establecido en el Decreto denominado “Promoción del teletrabajo en las instituciones públicas”, Decreto N°34704-MP-MTSS, el MEP emitió los “Lineamientos para la Implementación del Teletrabajo en el Ministerio de Educación Pública”, Directriz 018-03-2013. Esta entendió que el teletrabajo es una modalidad laboral que únicamente modifica la forma en que se prestan los servicios. En primera instancia, el MEP implementó esta modalidad de trabajo en dos Departamentos de la Dirección de Recursos Humanos y posteriormente se amplió a otras Direcciones de oficinas centrales, considerando las particularidades del servicio que cada una de ellas brinda.

- También en el 2013 se implementó



el Sistema de Vacaciones en Línea para funcionarios de oficinas centrales, el cual consiste en una herramienta desarrollada en coordinación con la Dirección de Informática de Gestión. Desde el punto de vista administrativo, se creó un sistema seguro, amigable y de fácil manejo que se sustentó en la estructura institucional y funcional de cada instancia del nivel central de la institución, lo que facilitó el control de todas las partes involucradas respecto a saldos vigentes o periodos cumplidos de vacaciones. Este se realizó con su propio manual de usuario o Guía de Solicitud de Vacaciones.

El manejo de los recursos humanos en los centros educativos indígenas merece una especial atención. En primer lugar, se realizó un importante trabajo durante varios años entre procesos de consulta y formulación técnica a cargo de la Dirección General del Servicio Civil, con el apoyo incondicional del MEP. Como resultado, a partir del 30 de septiembre del 2013 la educación indígena cuenta con una serie de clases de puestos contextualizados a las necesidades de estos pueblos, dentro del Manual de Puestos del Título Segundo del Servicio Civil. No obstante, el Manual no se pudo hacer operativo para el curso lectivo de 2014, en tanto los cambios aprobados deberán ser incorporados a la nueva plataforma para la administración de recursos humanos del MEP, Integra II.

En segundo lugar, la reforma y fortalecimiento del Subsistema de Educación Indígena a través del Decreto Ejecutivo N. 37801-MEP del 15 de julio del 2013, permitió reformas importantes en materia de recursos humanos para la atención de los centros educativos

indígenas y estableció lo siguiente:

- Todo el personal contratado para laborar en estos centros dentro de los parámetros del Título Primero del Estatuto del Servicio Civil (profesionales no educadores y servicios generales), deben ser indígenas hablantes.
- En cuanto al Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil, el personal debe cumplir con los siguientes requisitos mínimos: desde preescolar hasta la conclusión del segundo ciclo, las y los docentes deben ser indígenas hablantes de su idioma. En el tercer ciclo y en la educación diversificada, técnica y adultos se introduce una excepcionalidad: siempre dando prioridad a los docentes indígenas, se autoriza la contratación de personal externo siempre que esté capacitado en el conocimiento y respeto por la cultura en que le correspondería laborar.
- Se instauró la Unidad de Educación Indígena de la Dirección de Recursos Humanos, encargada de llevar a cabo los nombramientos de todo el personal incluido en el Decreto y que deberá regirse según los procedimientos establecidos y lo dispuesto por el Servicio Civil en materia de educación indígena, además de lo que las leyes nacionales y convenios internacionales establezcan, sin menoscabo del cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- En relación con la formación y desarrollo profesional del personal que trabaja en los centros educativos indígenas, el MEP promueve el estudio de las carreras universitarias, en particular en el campo de la docencia y la administración educativa, entre jóvenes

indígenas por medio de convenios con instituciones de educación superior que incluyan la asignación de becas y otras facilidades para su formación y desarrollo profesional. Con el fin de garantizar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para los niños, niñas y adolescentes indígenas, los docentes indígenas nombrados por su condición étnica, cultural y lingüística que no hayan concluido sus estudios universitarios deben presentar un plan de estudios ante la Unidad Indígena de Recursos Humanos, la que dará un plazo para concluir sus estudios, dicho plazo puede ser prorrogable. El plazo mencionado se otorgaría de acuerdo con las características de los estudios, su contexto y posibilidades. El estancamiento en el cumplimiento de los requisitos académicos acordes con el puesto y el abandono de procesos de desarrollo profesional podrán ser motivo para no prorrogar el nombramiento de docentes interinos.

Como se desprende de los párrafos anteriores, la nueva estructura y su proceso de especialización han permitido definir un conjunto de acciones orientadas al mejoramiento de la gestión del recurso humano; sin embargo, aspectos como la lentitud en el cambio de la cultura organizacional y el aún limitado acceso a las herramientas tecnológicas siguen siendo una limitante y el principal reto para el cabal cumplimiento de los objetivos trazados.

7.3.c. Atención al usuario y gestión de reclamos: la plataforma de servicios

El establecimiento de una Plataforma de Servicios de la Dirección de Recursos

Humanos constituye otro avance significativo que, si bien se ha realizado gradualmente, representa un cambio sistemático de cultura organizacional que tenga como fin último consolidar una cultura de orientación al usuario. Con esta Plataforma, se ha buscado fortalecer la coordinación interdepartamental que mejore los tiempos de respuesta a los trámites solicitados por los servidores, así como fomentar una estructura segura, eficaz y ágil en la recepción de las solicitudes presentados por los funcionarios y funcionarias.

Se ha procurado que la estructura de la Plataforma de Servicios tenga la capacidad para adaptarse a cualquier cambio o demanda de su entorno, siendo una instancia flexible para brindar respuestas ágiles y oportunas ante cualquier cambio de procesos internos o demandas de nuevos usuarios.

A partir de la definición de la estructura funcional, se precisaron también los procesos, actividades, tipos de trámites y servicios a brindar desde la Plataforma. Esta redefinición de funciones ha tenido siempre como idea central que todo trámite o servicio administrativo debe contribuir a generar un impacto positivo en los procesos educativos; es decir, la Plataforma tiene como propósito coadyuvar con el mejoramiento del sistema educativo, logrando que los funcionarios y funcionarias se sientan satisfechos con el sistema al cual pertenecen. Su accionar se enmarcado también en los siguientes ejes estratégicos:

- **Atención al usuario:** consolidar un comportamiento novedoso, profesional, flexible y humanizado, que permita fortalecer la prestación de

servicios de calidad, para brindar a los usuarios atención de forma oportuna y eficiente, buscando la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

- **Gestión de Recursos Humanos:** brindar una oportuna gestión del recurso humano satisfaciendo las necesidades de personal idóneo, mediante la capacitación, el análisis y la mejora del estado emocional del equipo de trabajo, de forma que impacte al personal docente, administrativo y a todo usuario que requiera la prestación de los servicios de la Plataforma.

- **Confiabilidad y oportunidad de la información:** fomentar una gestión de la documentación segura, eficaz y ágil, mediante el fortalecimiento de sistemas de control, que a su vez garanticen confiabilidad en la información, ofreciendo datos precisos y exactos.

En este sentido, las medidas implementadas están enfocadas en consolidar a la Plataforma de Servicios, ya no como una instancia recolectora de documentos, sino como una orientada a escuchar, entender y determinar las necesidades y expectativas de los usuarios respecto a su demanda del servicio. Algunos resultados importantes que se han logrado en la plataforma son, entre otros: brindar una respuesta inmediata de trámites y servicios (asignación o modificación de grupos profesionales, apertura de carrera profesional, emisión de certificaciones o constancias, cambios de cuenta cliente, apertura de expediente laboral, entre otros); optimización del recurso humano disponible (eliminando etapas que no agregan valor al proceso); dar una mayor fluidez a dichos trámites y servicios; formulación de un protocolo

de Atención y Servicio al Cliente; brindar medidas de control oportunas y eficientes, tales como agilizar la fluidez de filas de atención en momentos de alta demanda, reforzando con personal de otras áreas; recibir retroalimentación sobre los servicios brindados a través de encuestas de opinión aplicadas a los usuarios de forma aleatoria para evaluar el servicio, la calidad y confiabilidad de la información y el trato brindado por los funcionarios, así como tiempos de espera; implementar normas de control interno.

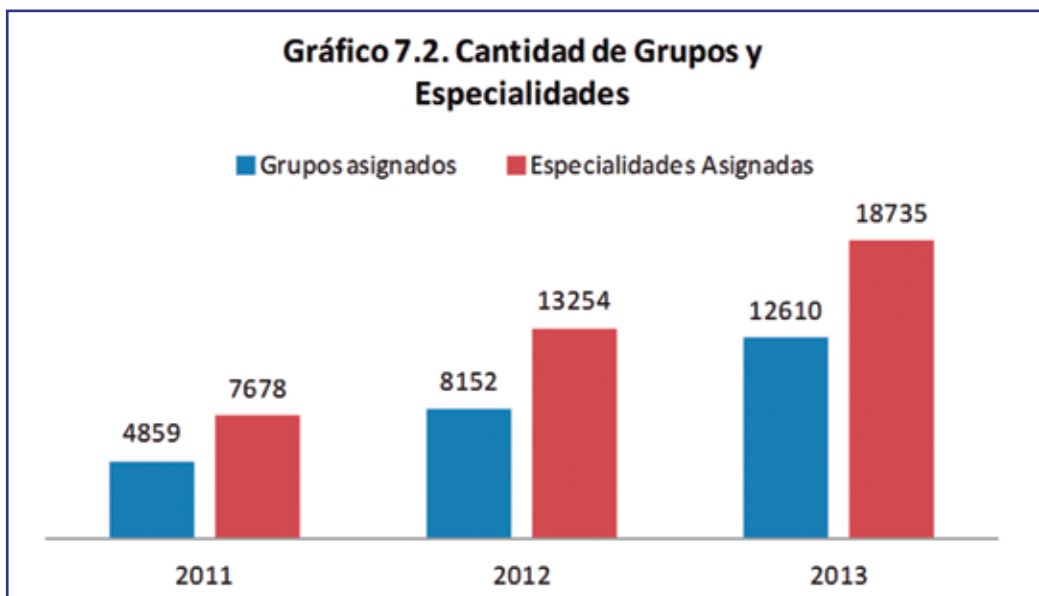
Otro logro importante ha sido el establecimiento gradual de servicios por vía electrónica. Esto ha permitido que los usuarios puedan realizar más trámites por medio de su correo electrónico, sin tener que desplazarse hasta las oficinas centrales del MEP en San José. En esta misma línea, también se desarrolló un programa de atención mediante citas a través de llamadas telefónicas –y a partir del 2014 también disponible en la aplicación gratuita para dispositivos móviles llamada “MEP Móvil”– que permite a los usuarios planear con antelación y tener certeza sobre la fecha y hora en que serán atendidos, eliminando las filas y tiempo de espera para los usuarios. También se realizó un esfuerzo importante de divulgación de boletines digitales que informen a la comunidad educativa sobre los requisitos para los trámites que se realizan en la Plataforma de Servicios, así como información sobre los trámites más frecuentes. Esto ha permitido disminuir las devoluciones de trámites por incumplimiento de requisitos.

La Plataforma de Servicios también ha asumido la resolución de una serie de trámites que, anteriormente,

únicamente se direccionaban hacia otros departamentos de la Dirección de Recursos Humanos para su atención. Con este cambio, además de brindar al usuario una respuesta inmediata, se busca evitar el aumento de reclamos administrativos para este tipo de solicitudes. Estos trámites son:

- **Aperturas o ingresos a la carrera profesional:** como parte de la mejora continua de atención de reclamos, la Plataforma de Servicios asumió a partir del segundo semestre 2012

las aperturas o ingresos a la carrera profesional de los funcionarios del Título I y Título II del Estatuto de Servicio Civil, incluyendo la elaboración de los estudios y la resolución correspondiente, así como la confección de las acciones de personal que generan el pago respectivo. Esto produjo resultados positivos, al mantener prácticamente al día el proceso previo a la confección y aprobación de las acciones de personal, lo que permitió pasar de 1.986 casos resueltos en 2012 a 2.419 casos en 2013.



Fuente: Elaboración propia.

- **Asignación o modificación de grupos profesionales:** esta función fue asumida desde el 2011 y, actualmente se asigna de forma inmediata aproximadamente el 95% de las solicitudes de cambio o modificación. Los casos que no se resuelven de forma inmediata se debe a que requieren el estudio del expediente laboral del funcionario.
- **Apertura de expedientes laborales únicos:** este trámite incluye la

apertura del expediente laboral, la asignación de grupo profesional, el reconocimiento de aumentos anuales, la apertura de carrera profesional, la firma del Contrato de Dedicación Exclusiva, la confección y aprobación de las acciones de personal correspondientes, entre otros. La apertura del expediente laboral único procura la optimización y estandarización del proceso, logrando minimizar tiempos y agilizando el trámite para los usuarios. Durante los

años 2012 y 2013 se abrieron 7765 expedientes.

En coordinación con la Dirección de Informática de Gestión se desarrolló el Sistema Informático de Gestión Administrativa (SIGA). Este sistema es una herramienta tecnológica que permite dar trazabilidad a todos los casos que ingresan a la Plataforma de Servicios, de manera que los funcionarios involucrados en los procesos de atención cuentan con toda la información disponible de manera inmediata. Para acelerar la coordinación interinstitucional, la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Contraloría de Servicios institucional, la Dirección Financiera y las distintas Unidades de la Dirección de Recursos Humanos tienen acceso al SIGA. Este sistema ha facilitado la posibilidad de brindar a los usuarios información oportuna y veraz sobre el estado de su trámite.

7.3.d. Mejoras en la gestión de reclamos administrativos y atención de causas judiciales

A partir del registro de quejas y denuncias que lleva la Contraloría de Servicios, durante el 2012 el Despacho del Ministro impulsó una investigación sobre los procedimientos vigentes en dos áreas críticas de la Dirección de Recursos Humanos: el Departamento de Control de Pagos y el Departamento de Registros Laborales. A partir de los hallazgos encontrados se introdujeron ajustes operativos y se implementó un Plan de Contingencia que generó resultados positivos, situación que se refleja en la reducción sistemática de la presa de reclamos administrativos. Unidos a lo anterior, a partir de la investigación

realizada por la Contraloría de Servicios, en el segundo semestre del 2013 se tramitaron ajustes a la organización interna de la Dirección de Recursos Humanos a través de un proyecto de reforma parcial al Decreto Ejecutivo 36451-MEP que fue presentado a MIDEPLAN.

Como parte de la administración del recurso humano en el MEP, una situación que se debe atender con particular cuidado es la solución y pago oportuno de los montos pendientes en el salario, que se originan en los múltiples movimientos de personal que se dan en una institución compleja como es el MEP, que cuenta con casi 78.000 trabajadores. A finales del 2010 y con la presentación de un alto volumen de amparos de legalidad por la promulgación del nuevo Código Contencioso Administrativo, la mejora del pago salarial oportuno a los educadores y funcionarios se definió como una de las prioridades institucionales a ser atendida por la Dirección de Recursos Humanos.

En el 2011 se conformó, con funcionarios de las diferentes Unidades de la Dirección de Recursos Humanos, un equipo que se encargó de resolver estos casos y atender adecuadamente las gestiones que se encontraban en instancias jurisdiccionales. Estas acciones se englobaron en lo que se denominó Plan de Contingencia 1 y tuvo a su cargo el trámite y resolución de 365 casos. A pesar de este esfuerzo inicial, la atención del problema no se logró resolver en ese momento de forma integral y a mediados de ese mismo año se formuló el Plan de Contingencia 2 con los siguientes objetivos:

- Resolver todos los amparos de legalidad pendientes a la fecha.

- Resolver simultáneamente los reclamos ordinarios presentados por los funcionarios y así evitar el posible incremento de reclamos en sede judicial.
- Evaluar el proceso de atención de reclamos y proponer mejoras para la atención oportuna de los casos.
- Conformar un equipo interdisciplinario de seguimiento bajo la coordinación del Despacho del Ministro y con el apoyo de funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos, Dirección Financiera, Dirección de Asuntos Jurídicos, Contraloría de Servicios y en algunas oportunidad de las Dirección de Informática de Gestión y de Planificación Institucional

Como parte de los resultados obtenidos durante este segundo esfuerzo se encuentran los siguientes:

- Se elaboró, de forma consensuada con todas las Direcciones institucionales involucradas (Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección Financiera, Dirección de Recursos Humanos y Dirección de Informática de Gestión) un formato de resoluciones masivas (grupales) para el pago, en un solo documento, a varias personas reclamantes por diferentes conceptos. Esto permitió disminuir el tiempo de respuesta y cancelación de las deudas.
- Se dio seguimiento semanal a las acciones realizadas para atender los reclamos salariales y analizar propuestas de mejora.
- Se realizó un diagnóstico sobre las causas generadoras de los inconvenientes administrativos que

generan la presentación de reclamos. En este proceso se logró identificar que aproximadamente el 80% de los reclamos son deudas por concepto de carrera profesional, reconocimiento de anualidades y asignación de grupo profesional. A partir de esa información, se decidió promover cambios para mejorar la gestión de esos tres rubros que forman parte del salario de los trabajadores del MEP. De los 1.295 casos de amparos de legalidad asignados al Plan de Contingencia 2, se atendieron 1.028 (79,38%) que respondían a grupos, anuales y carrera profesional, mientras por otros conceptos se atendieron 267 (20,62%).

Como parte de este proceso de mejora continua y una vez finalizada la etapa de atención de los casos asignados al Plan de Contingencia 2, la administración tomó una serie de decisiones que permitieron precisar la magnitud de los reclamos administrativos pendientes de solución en el MEP.

Una de las primeras acciones consistió en solicitar a la Contraloría de Servicios un diagnóstico que permitió precisar la situación del proceso, analizando los factores críticos en los departamentos de Registros Laborales, Control de Pagos y en la Plataforma de Servicios. Algunos de los elementos identificados fueron la capacidad de producción, el volumen de casos sin resolver, metodologías de trabajo y potenciales oportunidades de mejora. También fue posible determinar aspectos positivos a fortalecer y aspectos por mejorar en el proceso.

En esta etapa de diagnóstico, además de identificar las inconsistencias en el

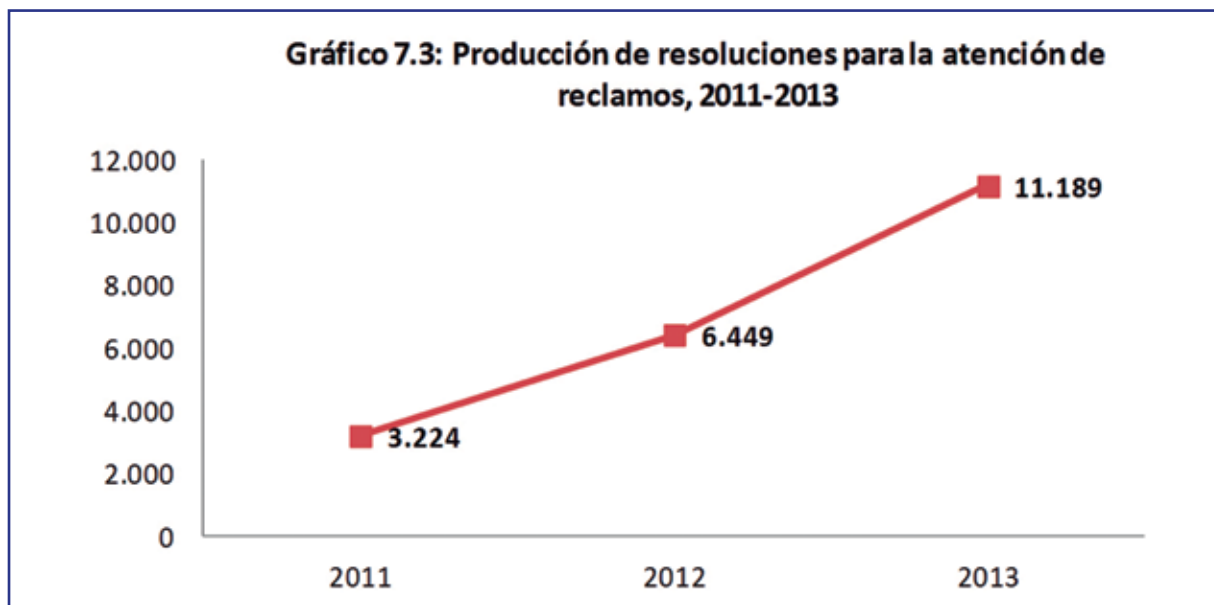
desarrollo del proceso, simultáneamente se realizaron cambios en la atención de los reclamos y se realizaron mejoras en las metodologías de trabajo. Estas permitieron incrementar considerablemente la producción y la calidad del producto final de la atención de reclamos. En un primer momento se inició con una metodología de núcleos de trabajo flexible en el Departamento de Registros Laborales, con el propósito de que cada núcleo desarrollara el conocimiento integral de las diferentes etapas del proceso: (1) estudio, (2) informe de cálculo y (3) elaboración de resolución administrativa.

A partir del estudio realizado, se lograron evidenciar algunas limitaciones en la capacidad institucional para atender los reclamos pendientes, los casos de nuevo ingreso, así como las causas judiciales. Uno de esos aspectos fue el número de funcionarios que atendía el proceso de atención de reclamos.

Para atender la situación de forma integral y

evitar la conformación de nuevos “equipos de contingencia” como los implementados en 2011 y 2012, la administración decidió ejecutar un proyecto integral para apoyar la gestión de los reclamos administrativos y áreas relacionadas al proceso. Ese nuevo proyecto contó con un nuevo equipo multidisciplinario al que se le asignó la tarea de sistematizar todos los reclamos existentes a diciembre del 2012 y consolidar en una base de datos la información completa por nombre y número de cédula de los funcionarios reclamantes.

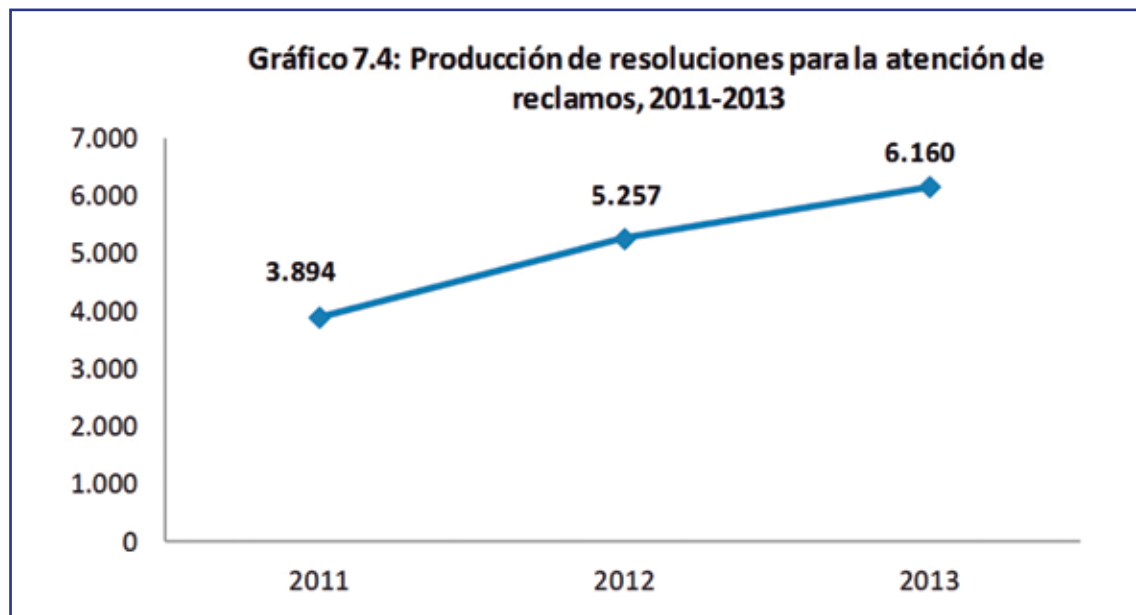
Este objetivo se constituyó en el primer entregable del Proyecto de Atención de Reclamos. Con los cambios introducidos por este en la metodología, se incrementó considerablemente la producción de resoluciones administrativas pasando de 3.224 en el 2011 a 11.189 en el 2013. En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de la producción de resoluciones a partir de las acciones ejecutadas:



Fuente: Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, se encuentran las resoluciones pagadas durante el proceso de ejecución del Proyecto en donde se logró pasar de 3.894 pagadas en el 2011

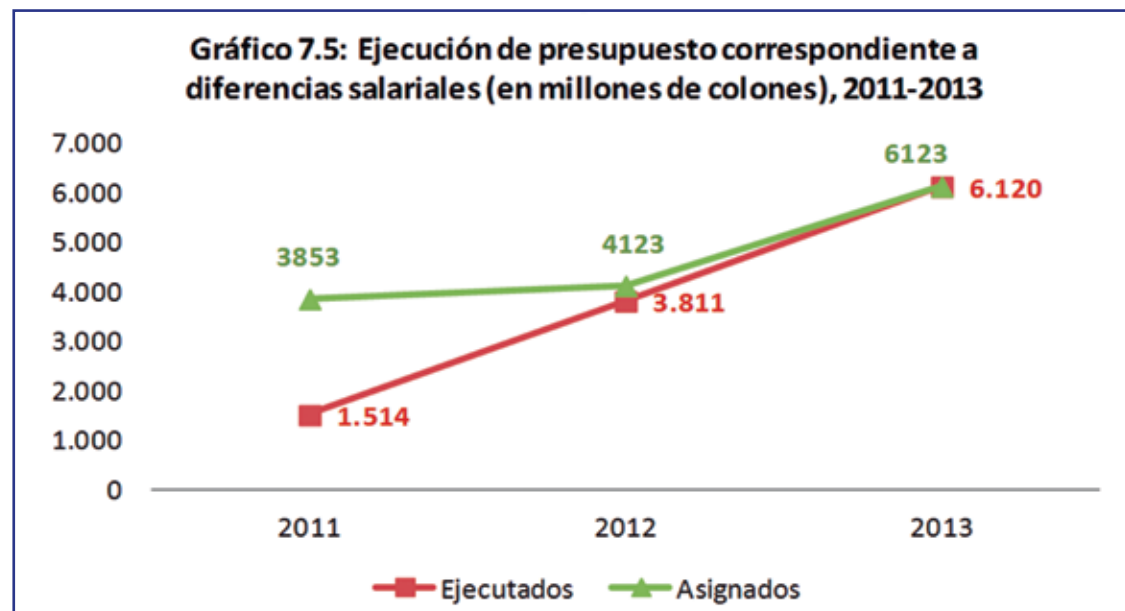
a 6.160 en el 2013. En el siguiente gráfico se muestran los datos de las resoluciones pagadas:



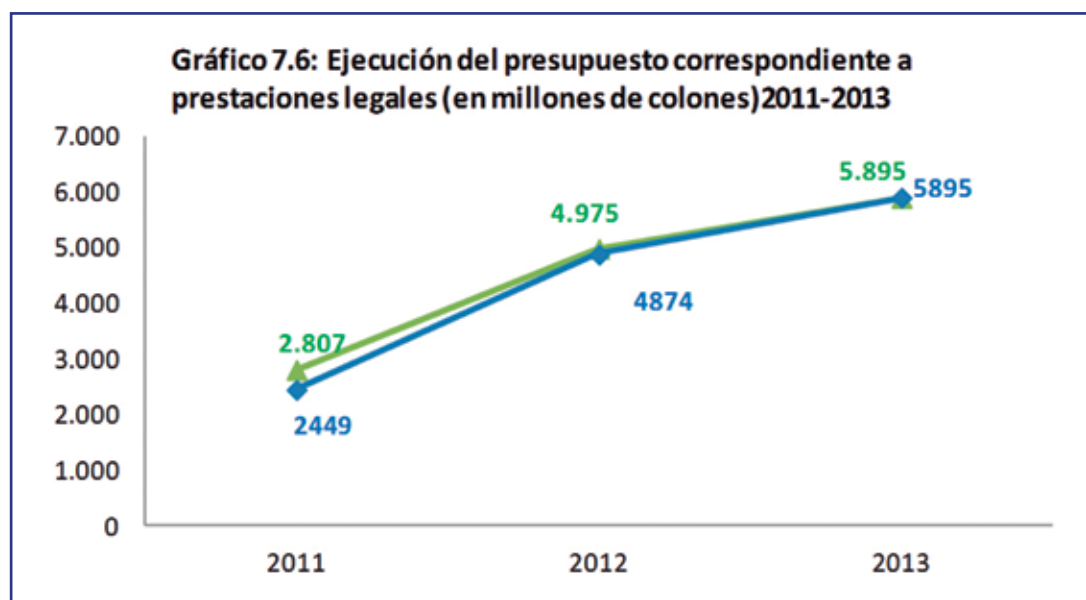
Fuente: Elaboración propia.

Como parte de toda esta mejora también se realizaron esfuerzos por optimizar los niveles de ejecución de los recursos asignados en el presupuesto institucional para los reclamos presentados por los

funcionarios. En los siguientes dos gráficos se observa la ejecución del presupuesto asignado al pago de reclamos por diferencias salariales, así como por prestaciones legales entre 2011 y 2013.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

7.3.e. Una reflexión sobre Asuntos Disciplinarios

En relación con la gestión del recurso humano, vale la pena hacer una breve reflexión sobre los procedimientos administrativos seguidos por el Departamento de Asuntos Disciplinarios de la Dirección de Recursos Humanos. Estos procedimientos tienen el propósito de sancionar o corregir las faltas o conductas que violentan las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico que rige a los funcionarios del MEP, tanto aquellos de la Carrera Administrativa regulada por el Título Primero del Estatuto del Servicio Civil, como los de la Carrera Docente, regulada por el Título Segundo del mismo Estatuto.

En el 2006, el Departamento de Asuntos Disciplinarios era parte de la entonces Dirección de Asuntos Jurídicos del MEP. Su ubicación institucional de entonces socavaba su capacidad de respuesta en tanto ahí no contaba con toda la

información requerida, ocasionando atrasos innecesarios en la resolución de los procedimientos por no contar con los antecedentes del caso ni con los insumos necesarios para resolver como correspondían los problemas presentados relativos a la gestión del personal. Por ello se tomó la decisión durante la reforma institucional (sobre esta, ver más en detalle en el capítulo 8) de trasladar el Departamento de Asuntos Disciplinarios a la Dirección de Recursos Humanos. Este fue un paso importante para institucionalizar los procesos de dicho Departamento en tanto, por ejemplo, una vez establecida la sanción se procediera de forma inmediata con la sustitución de las o los funcionarios respectivos y no afectar la continuidad del servicio público educativo. Adicionalmente, este traslado contribuyó a evitar potenciales conflictos de intereses, en tanto la apelación de cualquier proceso resuelto en dicho Departamento debe ser analizado en última instancia por el Despacho del Ministro con la Dirección de Asuntos

Jurídicos como su asesor.

Ante la falta de lineamientos claros para la atención de conflictos en los centros educativos, así como la necesidad de clarificar el procedimiento para la atención de dichos casos, en el año 2012, luego de un amplio proceso de consulta, análisis y discusión entre las instancias involucradas (Dirección de Recursos Humanos, Direcciones Regionales de Educación, entre otras), se emitió el “Manual de Atención de Conflictos de Instituciones Educativas Públicas” que unifica el procedimiento de atención, declaratoria administrativa y seguimiento de las situaciones conflictivas que se suscitan en las instituciones educativas del país y así garantizar la continuidad del servicio público educativo y evitar trastornos e interrupciones que puedan ir en demérito del Derecho Fundamental a la Educación.

Es importante resaltar que en esta materia – compleja y voluminosa en cantidad de casos abiertos – la experiencia de los últimos ocho años ha permitido apreciar que existe una variedad de situaciones de índole administrativo (tales como ausentismo de docentes, incumplimiento de directrices y de procesos internos) que podría ser desconcentrada en su fase de investigación e instrucción en las Direcciones Regionales del Ministerio. Esto ya que en dichas instancias, con arreglo a los principios del Debido Proceso y del Derecho de Defensa que asiste a la persona funcionaria investigada, se podría brindar un acceso inmediato y más oportuno a la prueba, permitiendo al Departamento de Asuntos Disciplinarios enfocar su atención en asuntos de mayor complejidad.

En este sentido, el Departamento en cuestión debería abocarse con mucho mayor diligencia y rigurosidad a la investigación y sustanciación de los casos que, en razón de la vulnerabilidad de sus víctimas o la complejidad de la recolección de la prueba, estén relacionados con las siguientes tipologías:

- 1** Violaciones de los derechos de las personas menores de edad dentro del sistema educativo.
- 2** Casos de violencia en contra de los estudiantes, particularmente las denuncias de agresiones físicas y psicológicas en contra de estos.
- 3** Casos de acoso laboral de los funcionarios y funcionarias.
- 4** Casos de hostigamiento sexual, en sus diversas manifestaciones, el ámbito educativo, tanto en contra de estudiantes como de docentes.
- 5** Casos de corrupción o incumplimiento grave de deberes, de diversa índole.

En el caso particular del tema del hostigamiento sexual, en octubre de 2013 la Defensoría de los Habitantes realizó un estudio sobre el tratamiento brindado por las distintas instituciones del sector público, a las denuncias por hostigamiento sexual, del cual se desprende como uno de sus hallazgos, un crecimiento relevante de este tipo de hechos, cuyas víctimas son principalmente, mujeres menores de edad quienes se ven expuestas a los abusos de poder y tratos discriminatorios por parte de sus agresores.

En el caso del MEP, por la seriedad que este tema adquiere al estar referido a instituciones educativas que, por su misma

naturaleza debieran ser especialmente protectoras de la integridad y derechos de sus estudiantes, el Departamento de Asuntos Disciplinarios, deberá mejorar los procedimientos de las tipologías anteriormente mencionadas, al menos en los siguientes aspectos:

1. Garantizar que el trámite y traslado de la denuncia se dé en forma realmente confidencial al Departamento de Asuntos Disciplinarios.
2. Garantizar que el espacio físico en el que se realizan las audiencias de evacuación de prueba testimonial y de ratificación de denuncias, tenga las características necesarias como para que se evite todo contacto entre la o el funcionario investigado como presunto agresor y la víctima (sea estudiante o funcionaria). Esto para evitar su revictimización, tanto en la espera

previa como en la audiencia misma.

3. Asegurar un mayor acompañamiento a la víctima por parte de la Contraloría de Derechos Estudiantes del MEP y del Patronato Nacional de la Infancia, tratándose de víctimas menores de edad.
4. Impulsar una revisión de los criterios del Departamento de Asuntos Disciplinarios en los casos de hostigamiento sexual y de agresiones, particularmente en lo referente a la aplicación del Principio Pro Víctima establecido en el artículo 18 de la Ley 7476 y sobre la clarificación de la independencia de las jurisdicciones sancionatorias penal y administrativa, en donde la primera tiene por objeto, investigar y sancionar un delito y la segunda, investigar y sancionar la violación de las obligaciones éticas y legales de los docentes.