

SEXTO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Actores que participan en los procesos de formulación, aprobación e implementación de los incentivos y recargos dentro del MEP y su rol en estos procesos

Tatiana Beirute Brealey

Agosto 2016



Convenio CONARE-Horizonte Positivo



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Sexto Informe Estado de la Educación (2017) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. SOBRE LA NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS Y LOS RECARGOS	5
3. ACTORES INTERNOS QUE INTERVIENEN EN LA ASIGNACIÓN DE RECARGOS DEL MEP	6
3.1 El rol de los actores internos del MEP en la asignación de los recargos	6
3.1.1 Ministra de Educación Pública	6
3.1.2 Dirección de Planificación Institucional	7
3.1.2.1 Sub actores de la Dirección de Planificación Institucional	8
3.1.3 Dirección de Recursos Humanos	14
3.1.3.1 Sub actores de la Dirección de Recursos Humanos	15
3.1.4 Dirección Regional de Educación	29
3.1.5 Directores de los Centros Educativos	33
3.1.6 Personal del Centro Educativo	35
3.2 Relaciones entre los actores internos del MEP en materia de recargos	36
3.3 Poder de cada uno de los actores internos del MEP que participan en la asignación de recargos	38
3.4 Visión y disposición al cambio de los actores internos al MEP que participan en la asignación de recargos	39
4 ACTORES EXTERNOS AL MEP QUE PARTICIPAN EN LA ASIGNACIÓN DE RECARGOS	44
4.1 El rol de los actores externos al MEP en la asignación de recargos	44
4.1.1 Dirección General de Servicio Civil	44
4.1.2 Los Gremios	45
4.2 Relación entre los actores externos y el MEP en materia de recargos ...	45
4.3 Poder de cada uno de los actores externos al MEP que tienen algún papel en la asignación de recargos	46
4.4 Visión y disposición al cambio de los actores externos al MEP que tienen algún papel en la asignación de recargos	47
5 ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS	48
5.1 Los incentivos salariales en el Ministerio de Educación	48
5.1.1 Incentivo por Zona de Menor Desarrollo Social o Índice de Desarrollo Social (IDS)	49
5.1.2 Zonaje	50
5.1.3 Incentivo para el Desarrollo de la Docencia	50

5.1.4	Dedicación exclusiva.....	51
5.1.5	Carrera Profesional	51
5.2	El rol de los actores que participan en la asignación de los incentivos del MEP	52
5.3	Relación entre los actores	53
5.4	Poder de cada uno de los actores que tienen algún papel en el diseño de los incentivos	54
5.5	Visión y disposición al cambio de los actores que tienen algún papel en la asignación de recargos.....	55
6	ALGUNOS RIESGOS Y OPORTUNIDADES.....	56
7	CONCLUSIONES.....	60
8	Bibliografía.....	61

1. INTRODUCCIÓN¹

El Ministerio de Educación Pública (MEP) utiliza la figura de incentivos para motivar a los docentes a lograr determinados objetivos educativos, y la de los recargos para que los docentes y funcionarios administrativos del Ministerio realicen labores extraordinarias a las que les corresponden de manera ordinaria.

En un primer intento por comprender cómo funcionan algunos aspectos de esta compleja estructura salarial, en el marco del V Informe del Estado de la Educación se llevó a cabo la investigación “Incentivos al docente su vinculación con el desempeño educativo” en la que se realizó un primer acercamiento para entender “(...) la lógica y relevancia de los incentivos que se utilizan en Costa Rica para motivar al docente a lograr determinados objetivos educativos” (Angulo, 2015: 2).

El VI Informe del Estado de la Educación se ha propuesto profundizar el conocimiento sobre el modelo de asignación de recursos humanos y financieros a los centros educativos. Una de las preguntas de investigación que se pretenden responder es ¿Cuáles son los principales actores dentro y fuera del MEP que intervienen en el proceso de asignación de incentivos y recargos a los docentes ubicados en los centros educativos para su funcionamiento regular?

El presente documento busca responder a esta pregunta. Para ello se realizó un mapeo de actores sociales clave. Se trata de una técnica muy utilizada para conocer cuáles actores deben eventualmente tomarse en cuenta para formular, implementar o modificar políticas o proyectos, e incluso permite vislumbrar potenciales alianzas entre actores (Schmeer, 2000). Esto se justifica pues hay estudios que demuestran que uno de los motivos más comunes por los que falla la implementación de nuevos programas o proyectos (o su modificación) es porque no se realizó un adecuado involucramiento de los actores sociales clave en el proceso (UNDP, 2009). Esta técnica facilita tener en cuenta algunos temas centrales para los actores y de esta forma identificar puntos de encuentro que permitan el desarrollo del proceso.

Ahora bien, dado que esta investigación no tiene como objetivo promover una propuesta o una modificación al modelo de asignación de recargos e incentivos actuales, el presente mapeo de actores se realizó para identificar cuáles actores son importantes en este proceso.

El trabajo se basa en entrevistas a funcionarios del Ministerio de Educación que están cargo de alguna tarea relacionada con la asignación de recargos o incentivos, y con personas que representan instituciones externas al MEP pero que tienen algún nivel de competencia dentro del modelo. La información que resultó de estas entrevistas se complementó con la documentación oficial del MEP y del Servicio Civil (leyes, reglamentos, normativas, resoluciones y circulares).

¹ La información recabada en este trabajo, así como su análisis se realizó en conjunto con el señor José Eduardo Angulo, investigador principal de la investigación de la que forma parte este documento.

El acercamiento a los distintos actores sociales y la revisión de la información de fuentes secundarias se realizó con la intención de tener claras algunas de las siguientes variables:

- Rol: la función que cada actor tiene en la asignación de recargos e incentivos.
- Posición: la posición que ocupa cada actor en el esquema, tanto dentro como fuera del MEP.
- Poder: su visión y su capacidad para poder hacer o vetar cambios en el modelo.
- Relación con otros actores: el flujo de relaciones entre los actores para la implementación del modelo de recargos e incentivos, y ubicación de posibles alianzas.
- Visión y disposición: visión sobre el modelo actual (ventajas y desventajas vislumbradas) y consideraciones y disposición a los cambios.

2. SOBRE LA NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS Y LOS RECARGOS

En lo que concierne a los recargos que paga el Ministerio de Educación Pública, su existencia se basa en dos justificaciones:

- Necesidad de que se atiendan tareas imprescindibles para el buen funcionamiento de los centros educativos pero que por restricciones presupuestarias no se pueden crear plazas nuevas para ello.
- Que por la naturaleza y volumen de dichas tareas no se requiera de un recurso a tiempo completo.

Con esto se establece que los funcionarios del Ministerio de Educación Pública (administrativos, técnicos y docentes) pueden recibir un pago adicional por realizar labores extras a sus funciones ordinarias, siempre y cuando el pago de este recargo no exceda el 50% del respectivo salario base. Esto tomando en cuenta que se trata de una asignación temporal que responde a la necesidad de que se brinde un servicio determinado y no genera un derecho adquirido en el servidor que lo tenga asignado durante un tiempo.

De acuerdo a la Resolución 1384-2012 del Ministro de Educación Pública existen diversos tipos de recargos los cuáles son agrupados en cuatro categorías principales:

- Recargos docentes
- Recargos Administrativo-Docentes
- Recargos Técnico-Docentes
- Otros Recargos (en su mayoría se tratan de recargos propios de las DRE)

- Funcionarios con licencias especiales: se trata de dos recargos que el Tribunal de Carrera Docente ordenó reconocer a dos servidoras del MEP

Por su parte, en materia de incentivos, tal como lo documentó el V Informe del Estado de la Educación, el Ministerio de Educación Pública paga cinco incentivos salariales a sus trabajadores:

- Dedicación exclusiva
- Carrera profesional
- Índice de Desarrollo Social (IDS)
- Zonaje
- Incentivo para el desarrollo de la docencia

La forma en que se pagan y gestionan los recargos e incentivos en el Ministerio de Educación Pública es muy diferente entre sí. Del mismo modo los actores involucrados en cada uno de éstos también difieren, de ahí que es importante separar el análisis entre ambos para poder comprender cada dinámica particular.

3. ACTORES INTERNOS QUE INTERVIENEN EN LA ASIGNACIÓN DE RECARGOS DEL MEP

En materia de asignación y pago de recargos es posible encontrar dos categorías de actores que resulta relevante tomar en cuenta. Por un lado se encuentran los actores internos del MEP que ejercen diferentes papeles dentro del proceso de diseño y asignación de los recargos. Además de esta categoría interna, es posible encontrar otros actores externos al Ministerio que también juegan un papel importante

3.1 El rol de los actores internos del MEP en la asignación de los recargos

La estructura de formulación y asignación de los recargos dentro del MEP está diluida en diferentes instancias. En las oficinas centrales se divide principalmente en el nivel político y en dos Direcciones, la de Planificación Institucional y la de Recursos Humanos. Dentro de éstas existe un número considerable de Departamentos y Unidades que tienen un rol en el proceso.

A continuación, se detalla el papel de cada uno de estos actores dentro de la estructura. Como podrá verse algunos tienen una función de tipo operativa, mientras que otros realizan tareas más estratégicas.

3.1.1 Ministra de Educación Pública

En el proceso de formulación y asignación de recargos e incentivos dentro del Ministerio de Educación Pública el o la titular de esta cartera tiene un papel importante en lo que respecta al diseño de los mismos.

El Artículo 118, inciso “j” del Código de Educación expresa que “Existirá un sobresueldo de recargo, por labores especiales, que se pagará de acuerdo con la reglamentación que al efecto dicte el Ministerio de Educación Pública y sin que pueda pasar del cincuenta por ciento del sueldo de categoría”. (Código de Educación, 1944).

Esto significa que la Ministra tiene la capacidad de autorizar el pago de recargos a los docentes por realizar labores especiales, mediante la elaboración de una Resolución que así lo defina, y sin que requiera del visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), siempre y cuando éste no exceda el 50% del salario base del funcionario.

En la Reforma al Manual para Administrar el Personal Docente se detallan los casos en donde puede darse este trámite sin previa autorización de la DGSC. En su Artículo 13, inciso “a” se señala como uno de éstos “(...) remunerar al servidor que hubiere sido destacado con carácter temporal, para realizar labores especiales en cualquier dependencia del Ministerio de Educación Pública, o de aquel que hubiere sido destacado en otra dependencia de la Administración Pública” (Reforma al Manual para Administrar el Personal Docente, 2012)

De manera que el rol de la Ministra de Educación en el diseño y asignación de los recargos dentro del MEP es importante y se ubica en la fase de diseño y formulación. Es decir, al inicio de la cadena de labores. En esta figura se encuentra la potestad de mantener, eliminar y crear recargos para labores especiales.

En la práctica su papel en esta estructura es la de renovar crear las categorías de recargos existentes en las áreas que son de su competencia, tal es el caso de los llamados recargos de proyecto, cuya finalidad es “(...) financiar y apoyar las diversas mejoras al sistema educativo, sean estas definidas desde el nivel central (proyectos temporales por las instancias superiores con el fin de evaluar la implementación posterior de alguna reforma curricular o pedagógica) o desde la propia iniciativa escolar (proyectos de uno o varios Centros Educativos que buscan posicionar una buena práctica educativa dentro del sistema educativo). (Resolución N° DM-0042-2016).

3.1.2 Dirección de Planificación Institucional

La Dirección de Planificación Institucional (DPI) es la instancia donde se presupuestan todos los recargos que otorga el MEP (aproximadamente en mayo de cada año), a partir de la combinación de un análisis de los datos del gasto histórico de la institución, a la que se suman los recargos que podrían preverse

por instituciones nuevas y algunas otras consideraciones que aporten las distintas unidades que asignan recargos dentro del Ministerio. Sin embargo, una vez aprobado el presupuesto anual, la DPI únicamente tiene control sobre cómo se asignan los recargos administrativos (incluyendo los de tipo administrativo docentes y técnico docentes), así como también los denominados recargos de proyectos.

Lo anterior pese a que el Artículo 42, inciso “x” del Decreto Ejecutivo 38170-MEP sobre la organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública (2014), indica que a la Dirección de Planificación Institucional le compete, entre otras funciones “Mantener, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, un registro actualizado de los recargos autorizados en los distintos ciclos y ofertas educativas, los costos asociados y los controles necesarios para garantizar su correcta aplicación”. (Decreto 38170-MEP, 2014)

En la práctica la DPI no tiene ningún control, ni necesariamente conocimiento, sobre la forma en que la Dirección de Recursos Humanos asigna los recargos docentes. Es decir, desde la Dirección de Planificación Institucional se presupuestan todos los recargos, pero no se administran en su totalidad.

En el caso de los recargos que sí tiene bajo su responsabilidad, la DPI no sólo los aprueba, sino que además establece controles presupuestarios para asegurar que los recursos alcancen durante todo el año. Por ejemplo, pese a que las solicitudes para nuevos recargos de un curso lectivo pueden llegar desde octubre del año anterior, esta Dirección no asigna todos los recargos en ese periodo pues debe asegurar que exista presupuesto suficiente para asignar recargos para instituciones que tengan una urgencia del servicio y que ésta se volvió más evidente en el transcurso del año. Tal es el caso de centros educativos que han sido víctimas de la delincuencia y que por ello los Directores se acercan con las notas de instituciones de seguridad haciendo constar que requieren del servicio de más oficiales; o incluso aquellas ocasiones en que los centros educativos realizan un proceso judicial y se acercan a exigir el recargo con la resolución a su favor de un Recurso de Amparo.

Sin embargo, al no tener control sobre la asignación de algunos de los recargos, la DPI desconoce si desde la Dirección de Recursos Humanos se llevan a cabo este tipo de controles presupuestarios u otros.

3.1.2.1 Sub actores de la Dirección de Planificación Institucional

En la DPI participan algunos actores que juegan un papel operativo dentro del modelo de asignación de recargos.

Departamento de Servicios Educativos

Dentro de la Dirección de Planificación Institucional se encuentra el Departamento de Servicios Educativos quien tiene a cargo los recargos administrativos (desde lo que al MEP le compete), así como algunos otros.

En lo que respecta a los recargos administrativos (tanto del Título I del Estatuto del Servicio Civil como aquellos administrativos docentes y técnico administrativos), el rol de este Departamento es de aprobación de la asignación del recargo a un determinado centro educativo en función de:

- Que la categoría a la que pertenece el centro educativo califique para el recargo solicitado
- Que exista contenido presupuestario.

Es decir, se trata de una función operativa pues el Departamento debe velar porque la institución que está solicitando alguno de estos recargos, cumpla con los requisitos que establece la norma (Ver Manual para la Asignación de Códigos y Recargos Administrativos, 2015).

Es importante comprender que desde este Departamento únicamente se aprueba la asignación del recargo a la institución educativa, pero no se define a qué servidor se le asignará. Como se verá más adelante, eso es competencia de la Unidad Administrativa de la Dirección de Recursos Humanos.

En términos generales los criterios para la aprobación de los recargos administrativos, administrativo- docentes y técnicos- administrativos están en función de la categoría del centro educativo, la cual depende del rango de su matrícula (Resolución N° MEP-558-2013). A continuación, se muestra un cuadro resumen:

Cuadro 1 Categorización de los Centros Educativos

Clasificación	Tipo de Dirección	Rangos de Matrícula
Centro de Enseñanza Preescolar	Centro de Enseñanza Preescolar	Menos de 89 alumnos
	Centro de Enseñanza Preescolar	De 90 a 199 alumnos
	Centro de Enseñanza Preescolar	Superior a los 200 alumnos
Centro de Enseñanza General Básica (I y II Ciclo)	Centro de Enseñanza General Básica Unidocente	Menos de 30 alumnos
	Centro de Enseñanza General Básica 1	De 31 a 90 alumnos
	Centro de Enseñanza General Básica 2	De 91 a 200 alumnos
	Centro de Enseñanza General Básica 3	De 201 a 400 alumnos
	Centro de Enseñanza General Básica 4	De 401 a 800 alumnos
	Centro de Enseñanza General Básica 5	Superior a los 801 alumnos
Centro de Enseñanza Especial I y II Ciclo (Primaria)	Centro de Enseñanza Especial (I y II Ciclo) 1	Menos de 100 alumnos
	Centro de Enseñanza Especial (I y II Ciclo) 2	De 101 a 250 alumnos
	Centro de Enseñanza Especial (I y II Ciclo) 3	De 251 a 350 alumnos
	Centro de Enseñanza Especial (I y II Ciclo) 4	Superior a 351 alumnos
Colegio Académico (III y IV Ciclo)	Colegio Académico (III y IV Ciclo) 1	Menos de 500 alumnos
	Colegio Académico (III y IV Ciclo) 2	De 501 a 1000 alumnos
	Colegio Académico (III y IV Ciclo) 3	Superior a los 1001

		alumnos
Colegio Técnico (III y IV Ciclo)	Colegio Técnico (III y IV Ciclo) 1	Menos de 350 alumnos
	Colegio Técnico (III y IV Ciclo)	De 351 a 500 alumnos
	Colegio Técnico (III y IV Ciclo)	Superior a los 501 alumnos

Fuente: Tomado del Manual para la Asignación de Códigos y Recargos Administrativos. 2015

De modo que, la categoría a la que pertenece cada institución educativa define si se le puede asignar un determinado recargo, así como también la cantidad de éstos.

Cabe señalar que, a diferencia de lo que sucede con otros recargos de tipo docentes, al estar los administrativos ligados a la categoría del centro educativo, y no a la matrícula de cada año, existe menos volatilidad en su asignación. Esto porque los criterios para modificar la categoría a la que pertenece un centro educativo no está en función de la matrícula inicial y real de cada año si no que exige una cierta temporalidad para definir si es realmente necesario o no hacer algún cambio administrativo o técnico en la institución.

Son dos las condiciones para variar la categoría de centro educativo:

- Que la matrícula disminuya o aumente drásticamente. La Resolución N° MEP-558-2013 define porcentajes para cada tipo de centro educativo. Por ejemplo, en los de Enseñanza Preescolar, Centro Educativo de Enseñanza General Básica (I y II Ciclos), Colegios Académicos (III y IV Ciclos) este porcentaje es de 20% más de matrícula en ese año (para una categoría superior) o 20% menos de matrícula (para una categoría inferior).
- Que la matrícula aumente o disminuya por al menos 3 años consecutivos el límite máximo o mínimo de la categoría que ostenta.

Para tramitar la solicitud de un recargo administrativo, administrativo-docente o técnico-docente, el Director de cada centro debe enviar una solicitud directamente al Departamento de Servicios Educativos. En esta instancia verifican que la institución cumpla con los requisitos para dicho recargo y lo aprueban o devuelven, según sea el caso. Una vez aprobado este Departamento envía la nómina a la Unidad Administrativa del Departamento de Asignación del Recurso Humano para que allí se proceda con la asignación del servidor que va a asumir el recargo. En las etapas que siguen este Departamento, y la DPI, ya no tienen competencia.

Es importante tomar en cuenta que la asignación de nuevos recargos de este tipo se hace en función de las solicitudes que vayan llegando al Departamento de Servicios Educativos, es decir, bajo una lógica de “primero en tiempo, primero en derecho”. Si un Director envía una solicitud para un determinado recargo y ya no hay presupuesto disponible para asignárselo deberá esperar al presupuesto del año siguiente, sin importar si la necesidad de contar con las labores de dicho

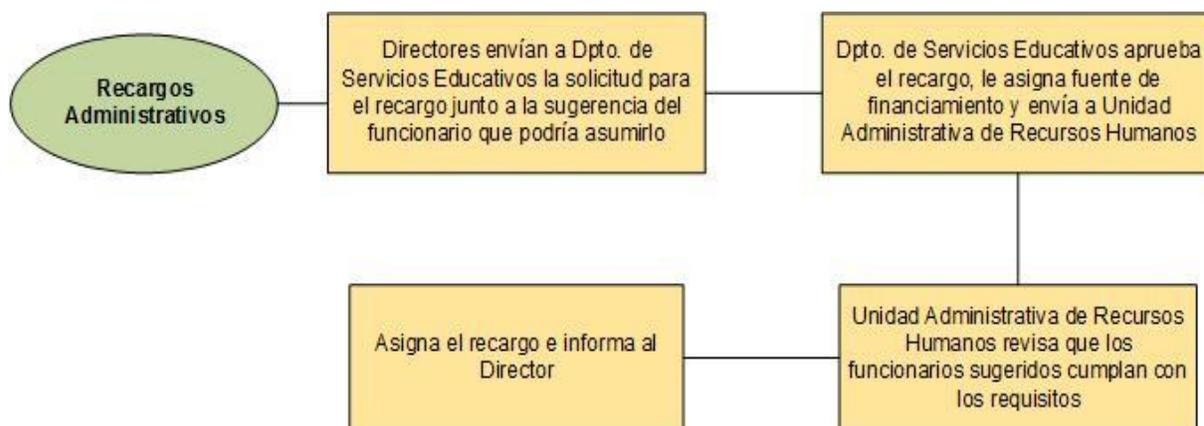
recargo es mayor que la de otra institución que lo solicitó antes. A menos de que se trate de un caso especial como los mencionados anteriormente.

En lo que respecta a la prórroga de recargos ya asignados, debe recordarse que éstos tienen una fecha de vigencia que acaba como máximo en el fin del ciclo lectivo (salvo en el caso de Oficial de Seguridad del Servicio Civil 1 y Auxiliar de Vigilancia de Centro Educativo que finaliza el 31 de diciembre del año en curso). Es por ello que en octubre de cada año este Departamento revisa todos los recargos del ciclo vigente para estudiar si se prorrogan o si se suspenden para el próximo ciclo lectivo. De esta forma el Departamento puede analizar si el centro educativo cambió de categoría o si ya se le aprobó una plaza para asumir las funciones de ese recargo.

Sobre la fecha de vigencia debe recordarse que en el caso de los recargos administrativos se requiere la aprobación anual de la Dirección General de Servicio Civil.

El siguiente esquema muestra en términos generales el camino que debe seguirse para la asignación de recargos administrativos.

Esquema 1.
Proceso y actores que intervienen en los recargos administrativos



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.

Adicionalmente a los recargos administrativos, administrativo-docentes o técnico-docentes el Departamento de Servicios Educativos tiene a su cargo también elaborar la nómina con los centros educativos a los que se les ha aprobado los recargos de proyectos, los de aulaedad y los del Programa de Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN). Dicha nómina debe ser enviada a la Unidad de Preescolar y Primaria para que continúen con el trámite.

Cabe señalar que únicamente en el caso del recargo de aula edad se requiere que la solicitud del centro educativo tenga el visto bueno de la Dirección Regional de Educación respectiva. Para el trámite de los demás recargos únicamente se envía copia informativa a las DRE.

Sobre los recargos de proyectos, de acuerdo a lo que se establece en la Resolución No- DM-0042-2016, la Dirección de Planificación tiene dos roles:

- Emitir los lineamientos para la implementación de estos recargos (previa autorización de la Ministra).
- Realizar el monitoreo de los proyectos vigentes en el transcurso del año lectivo para considerar su prórroga.

A continuación, se detallan los recargos en los que el Departamento de Servicios Educativos de la DPI tiene alguna competencia.

Cuadro 2.

MEP: Recargos que se aprueban desde el Departamento de Servicios Educativos de la Dirección de Planificación Institucional.

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados en el proceso
Recargos Administrativos		
Oficinista de Servicio Civil 1	Todos los años este tipo de recargos deben ser aprobados por Resolución del Servicio Civil. Además, cada año el Departamento de Servicios Educativos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP define si los recargos ya asignados a las instituciones se deben prorrogar o no. En el caso de la asignación de nuevos recargos a centros educativos el trámite inicia con la solicitud de los Directores a este Departamento. Una vez aprobada la solicitud y asignada la fuente de financiamiento, se pasa a la Unidad Administrativa de Recursos Humanos donde se revisa que el servidor definido por el Director para sumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones	Área de Salarios e Incentivos de la DGSC, Depto. Servicios Educativos de la DPI, Director del Centro Educativo, Unidad Administrativa de RH
Oficial de Seguridad de Servicio Civil 1		
Auxiliar de Vigilancia de Centro Educativo		
Trabajador Calificado de Servicio Civil 1		
Conserje de Centro Educativo		
Cocinero MEP*		
Recargos Administrativo-Docentes y Técnico- Docentes		
Director	Cada año el Departamento de Servicios Educativos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP define si los recargos ya asignados a las instituciones se deben prorrogar o no. En el caso de la asignación de nuevos recargos a centros educativos el trámite inicia con la solicitud de los Directores a este Departamento. Una vez aprobada la solicitud y asignada la fuente de financiamiento, se pasa a la Unidad Administrativa de Recursos Humanos donde se revisa que el servidor sugerido por el Director para sumir dicho recargo, cumpla con los requisitos, y se le asigna. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de	Depto. Servicios Educativos de la DPI, Director del Centro Educativo, Unidad Administrativa de RH
Asistente de Dirección		
Auxiliar Administrativo		
Coordinador de Satélite IPEC-CINDEA		
Personal Administrativo-docente (Escuela y Liceo Laboratorio)		
Coordinador de Sede (CNVMS)		
Asistente de Sede (CNVMS)		
Dirección del CAIPAD		
Coordinador Zonal (Educación Abierta)		

Coordinador de Sede Educación Abierta	estas gestiones.	
Personal Técnico- Docente (Escuela y Liceo Laboratorio)		
Orientador		
Orientador Asistente		
Servicio de Biblioteca		
Recargos de Proyectos		
Proyecto niños en riesgo social	La Ministra de Educación define y/o proroga estos recargos. La Dirección de Planificación Institucional del MEP establece los requerimientos y los monitorea. La Unidad correspondiente de Recursos Humanos revisa que el servidor sugerido por el Director para sumir dicho recargo cumpla con los requisitos y realiza el pago correspondiente.	Ministra de Educación, Depto. Servicios Educativos de la DPI, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria de RH
Taller Cultura de Paz		
Taller Manualidades		
Taller Costura		
Proyecto Artes Industriales		
Proyecto Bilingüe Español- Francés		
Incubadoras de Empresas para Proyectos Productivos de Colegios Técnico Profesionales		
Centros de intervención temprana y fortalecimiento familiar		
Apoyo Académico a mujeres, niños y niñas albergados en los centros de atención para mujeres que enfrentan situaciones de violencia y que se encuentran en riesgo de muerte (I y II ciclos)		
Otros Recargos		
Programa de Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)	Mediante un oficio la Dirección de Planificación comunica a la Unidad de Preescolar y Primaria a cuáles Escuelas se les aprobó el recargo del PRIN así como cuántos recargos por centro educativo. Con esta información la Unidad de Preescolar y Primaria revisa que el servidor sugerido por el Director para sumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna	Depto. Servicios Educativos de la DPI, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria de RH
Aula edad	El Departamento de Servicios Educativos debe revisar y analizar la apertura o no de la oferta educativa de aula edad en los centros educativos que así se lo soliciten. Dicha solicitud debe ir con el visto bueno de la Dirección Regional de Educación. Una vez aprobada la solicitud, se envía la nómina a la Unidad de Preescolar y Primaria donde se revisa que el servidor sugerido por el Director para asumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna	Depto. Servicios Educativos de la DPI, Dirección Regional de Educación, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria de RH

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

*El trámite para el recargo de cocinero es diferente pues se financia con recursos de las Juntas de Educación y no con recursos de las oficinas centrales del MEP.

Departamento de Formulación Presupuestaria

Este Departamento es el encargado, entre otras tareas, de realizar las previsiones presupuestarias para todos los recargos del MEP. Asimismo, tiene bajo su responsabilidad directa la autorización de algunos recargos tales como el de Huertas Escolares, Cooperativas, el PIAD y las ampliaciones de jornada en preescolar.

La relación que maneja este Departamento con el de Servicios Educativos es diferente a la que mantiene con la Dirección de Recursos Humanos. Con el primero se establecen diálogos para revisar los montos que se han gastado correspondientes a los recargos que se autorizan desde allí, asimismo se analiza cuáles podrían redireccionarse por un tema de necesidad y además se realizan revisiones históricas de la distribución y el gasto. Con esta información se elabora la previsión presupuestaria para el año siguiente.

Por su parte, con la Dirección de Recursos Humanos la relación es menos cercana. Anteriormente esta Dirección enviaba al Departamento de Formulación Presupuestaria el monto que requería en materia de los recargos que se autorizan desde ahí y este monto no era tan revisado como en el caso de los recargos administrativos que autoriza Servicios Educativos. Sin embargo, a partir del 2014, en parte gracias a nuevos insumos que les ha permitido el sistema Integra, el análisis de las solicitudes de previsión presupuestaria por concepto de recargos desde la DRH aumentado poco a poco y se están depurando en función de datos como los gastos históricos. Se espera que para el año 2017 la previsión presupuestaria en esta materia esté todavía más depurada.

3.1.3 Dirección de Recursos Humanos

La Dirección de Recursos Humanos (DRH) del Ministerio de Educación Pública es la instancia donde se reúnen todos los recargos a los salarios de los servidores del Ministerio. En algunos casos en esta dependencia inicia y termina el proceso, mientras que para otros el trámite y la solicitud inicia en otro Departamento. Sin embargo, a nivel de asignación del servidor que asumirá el recargo, así como del respectivo pago, todos pasan por la DRH.

La utilización del sistema Integra2 ha beneficiado el trabajo de esta Dirección pues obligó a ordenar, compilar, dotar de naturaleza jurídica y establecer claramente los requisitos que significan cada uno de los recargos que paga el Ministerio. Además, esta información se parametrizó a la luz de la norma del Servicio Civil.

Anteriormente las características y justificaciones de cada recargo se encontraban dispersas y difusas entre todo el Ministerio lo cual aumentaba la probabilidad de errores de pago, en casos donde un servidor o un centro educativo podía estar asumiendo un recargo para el cual no cumplía con los requisitos. A partir de Integra2 este tipo de errores se disminuyeron pues básicamente lo que no se encuentre parametrizado en este Sistema no se puede pagar.

Ahora bien, pese a que desde la Dirección de Recursos Humanos se gestionan una importante cantidad de recargos del Ministerio, ésta no tiene la tarea de definir a cuál funcionario será el que se le asigne el recargo. Esta potestad se le confiere al Director del centro educativo, quien propone al servidor que podría asumirlo. El papel de la DRH es revisar que esta persona sugerida cumpla con los requisitos necesarios.

La lógica utilizada para otorgarle esta competencia al Director es velar porque sean las personas más adecuadas las que asuman cada recargo, y en tanto que desde oficinas centrales es muy difícil poder saber cuál servidor podría tener las mejores condiciones para asumirlo, se transfiere esa responsabilidad a los directores de los centros educativos. La labor de la Dirección de Recursos Humanos es velar porque en dicha asignación se respeten todos los requisitos legales y técnicos que se definen en la normativa.

3.1.3.1 Sub actores de la Dirección de Recursos Humanos

En la asignación de los recargos participan distintos actores de la Dirección de Recursos Humanos, todos ellos forman parte del Departamento de Asignación del Recurso Humano, que es la instancia encargada de nombrar y pagarle a todos los funcionarios del MEP.

Está dividida en seis unidades:

- Preescolar y Primaria
- Secundaria Académica
- Secundaria Técnica
- Educación Indígena
- Programas Especiales
- Unidad Administrativa

Desde cada Unidad se emiten anualmente directrices y normativas donde se definen los procedimientos y las fechas necesarias para que los centros educativos tramiten la gran mayoría de los recargos que se asignan en el Ministerio.

En consonancia con el papel que se ha definido para la Dirección de Recursos Humanos en esta temática, la función de cada una de estas unidades en la asignación de recargos es verificar que quienes se nombren cumplan con los requisitos que la normativa define, así como también que, en los casos que se requiere la autorización de otra Unidad del MEP, se verifique que ésta exista.

A continuación, se detalla el rol y los recargos que competen a cada una de las Unidades de este Departamento.

Unidad de Preescolar y Primaria

Es la Unidad que gestiona más recargos de todo el Ministerio pues se manejan los de los docentes de preescolar y primaria.

El trámite que se lleva a cabo es que, desde aproximadamente agosto del año anterior a un ciclo lectivo, se inicia con las gestiones correspondientes. De esta manera intentan asegurar el mayor orden posible cuando comiencen las clases. Para ello envían a todos los jardines de niños y los centros educativos de I y II Ciclo las directrices generales para la asignación de los recargos de funciones, de proyectos, ampliaciones de la jornada laboral y aumento de lecciones interinas para el año siguiente. Dicha comunicación es remitida con copia informativa a los Supervisores, los Jefes de Servicios Administrativos y Financieros y los Directores de las DRE.

En esta comunicación se incluyen los formularios para tramitar los diversos recargos los cuales deben ser llenados por los Directores de los centros educativos y enviados directamente a la Unidad de Preescolar y Primaria. Cabe señalar que, pese a que el trámite se hace directamente con esta Unidad, en la comunicación enviada se señala que es de carácter obligatorio remitir las propuestas con copia al Supervisor del centro educativo y al Jefe de Desarrollo Administrativo y Financiero “(...) con el fin de que al informar a la Institución sobre cada caso aprobado o rechazado dichos funcionarios se den por enterados, y le den seguimiento a cada uno de los trámites” (Oficio DHR-6772-2015-DIR).

Es importante señalar que la recepción de las propuestas para los recargos docentes no se cierra en ningún momento del año, pues pueden ocurrir traslados de funcionarios que requieran asignaciones de recargo nuevas. Sin embargo, la mayor cantidad de solicitudes que llegan a esta Unidad se reciben en el mes de setiembre (correspondientes al ciclo lectivo del año siguiente), y de febrero.

Los recargos que maneja esta Unidad se sintetizan en el cuadro 3.

Cuadro 3
MEP: Recargos que se tramitan desde la Unidad de Preescolar y Primaria

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados en el proceso
Comité de Evaluación de los Aprendizajes (Ciclos I y II)	El trámite inicia con la solicitud de los Directores a esta Unidad en la cual ya vienen definidos los nombres propuestos por el Director para asumir estos recargos. En dicha Unidad se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada. Esto lo define la normativa, según la categoría del centro educativo. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Director del centro educativo, Unidad de Preescolar y Primaria
Comité de Apoyo Educativo		
Huertas Escolares	La Dirección de Programas de Equidad debe aprobar la asignación de este recargo a los centros educativos. De manera que el Director debe solicitar el recargo tanto a dicha Dirección como también a la Unidad de Preescolar y Primaria.	Director del centro educativo, Dirección de Programas de Equidad,

	<p>Cuando la solicitud llega a esta Unidad se verifica primero que cuente con la aprobación de la Dirección de Programas de Equidad y luego se revisa que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada de acuerdo a lo aprobado por el Departamento de Formulación Presupuestaria. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.</p>	<p>Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Preescolar y Primaria</p>
<p>Servicio de Albergue (I y II Ciclos)</p>	<p>La Comisión de Regulación de la Oferta Educativa es quien aprueba los centros educativos que tienen este servicio. De manera que cuando la solicitud enviada por el Director llega a la Unidad de Preescolar y Primaria se verifica primero que cuente con la aprobación de dicha Comisión y luego se revisa que las personas sugeridas por el Director cumplan con los requisitos propios del recargo. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.</p>	<p>Director del centro educativo, Comisión de Regulación de la Oferta Educativa, Unidad de Preescolar y Primaria</p>
<p>Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)</p>	<p>Mediante un oficio la Dirección de Planificación comunica a la Unidad de Preescolar y Primaria a cuáles escuelas se les aprobó el recargo del PRIN, así como cuántos recargos por centro educativo. Con esta información la Unidad de Preescolar y Primaria revisa que el servidor definido por el Director para asumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna</p>	<p>Depto. Servicios Educativos, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria</p>
<p>Facilitadores Curriculares (Tutorías)</p>	<p>Se asigna únicamente a Escuelas de Atención Prioritaria. Los Directores de estas escuelas eligen a los funcionarios que consideran que deberían de trabajar este recargo y envían la fórmula a la Unidad de Preescolar y Primaria. En dicha Unidad se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad de recargos solicitados sea la adecuada. Esto lo define la normativa según la categoría del centro educativo.</p>	<p>Director del centro educativo, Unidad de Preescolar y Primaria</p>
<p>Escuelas Modalidad Horario Ampliado</p>	<p>La Comisión de Regulación de la Oferta Educativa es quien aprueba los centros educativos que tienen este servicio. Una vez que dicha Comisión se lo comunica a la Unidad de Preescolar y Primaria, el recargo se asigna de manera automática sin que se requiera el envío de ninguna fórmula.</p>	<p>Comisión de Regulación de la Oferta Educativa, Unidad de Preescolar y Primaria</p>
<p>Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD)</p>	<p>La Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad debe aprobar la asignación de este recargo a los centros educativos. De manera que el Director debe solicitar el recargo tanto a dicha Dirección como también a la Unidad de Preescolar y Primaria. Cuando la solicitud llega a esta Unidad se verifica primero que cuente con la aprobación de Gestión y Evaluación de la Calidad y luego se revisa que las personas sugeridas por el Director cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada de acuerdo a lo aprobado por el Departamento de Formulación Presupuestaria. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.</p>	<p>Director del centro educativo, Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Preescolar y Primaria</p>
<p>Proyecto Niños en Riesgo Social (I y II Ciclos)</p>	<p>La Ministra de Educación define y/o prorroga estos recargos. La Dirección de Planificación Institucional del MEP establece los requerimientos y los monitorea. La Unidad de Preescolar y Primaria revisa que el servidor sugerido por el Director para asumir dicho recargo cumpla con los requisitos y realiza el pago correspondiente. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.</p>	<p>Ministra de Educación, Depto. Servicios Educativos de la DPI, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y</p>
<p>Taller de Cultura de Paz</p>		
<p>Taller de Manualidades</p>		

Taller de Costura		Primaria
Proyecto de Artes Industriales I y II Ciclos		
Ampliación de la Jornada Laboral en Educación Preescolar	El Director debe hacer la solicitud al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobada, la Unidad de Preescolar y Primaria revisa que la persona sugerida cumpla con los requisitos. A la Dirección Regional se le envía copia informativa de estas gestiones.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Director, Unidad de Preescolar y Primaria
Ampliación de la Jornada Laboral en Aula Edad	El Departamento de Servicios Educativos debe revisar y analizar la apertura o no de la oferta educativa de aula edad en los centros educativos que así se lo soliciten. Dicha solicitud debe ir con el visto bueno de la Dirección Regional de Educación. Una vez aprobada la solicitud, se envía la nómina a la Unidad de Preescolar y Primaria donde se revisa que el servidor definido por el Director para asumir dicho recargo cumpla con los requisitos, y se le asigna	Depto. Servicios Educativos, Dirección Regional de Educación, Director del Centro Educativo, Unidad de Preescolar y Primaria
Ampliación de la Jornada Laboral en I y II Ciclos- Rangos de Matrícula	Se le reconoce en función de la matrícula (salvo en el caso de Profesores Unidocentes y Director de Escuela de Enseñanza General Básica I). El Director debe llenar una fórmula en la que certifica la cantidad de matrícula y señala los funcionarios a los que les corresponde el recargo de acuerdo a la misma. Dicho formulario es enviado a la Unidad de Preescolar y Primaria. Ahí se verifica la matrícula con los Cuadros de matrícula que le suministró el Departamento de Formulación Presupuestaria cuando ya inició el ciclo lectivo, así como que la persona sugerida cumpla con los requisitos.	Director, Unidad de Preescolar y Primaria
Ampliación de la Jornada Laboral en I y II Ciclos- Problemas de Infraestructura Hacinamiento	Se reconoce cuando las aulas están en condiciones de hacinamiento de acuerdo a los parámetros que establece la Dirección de Infraestructura Educativa. El Director realiza un oficio en el que indica la aplicación de la excepcionalidad de este tipo de ampliación de jornada laboral en donde indica las condiciones de hacinamiento. A partir de ese oficio el Supervisor de la Institución debe realizar un auditoraje y luego enviar un oficio a la Unidad de Preescolar y Primaria indicando que la información es correcta para que se pueda proceder con la asignación del recargo.	Director, Unidad de Preescolar y Primaria, Supervisor Regional
Ampliación de la Jornada Laboral en Materias Complementarias (I y II Ciclos)	Depende de la cantidad de secciones con las que cuente el Centro y el plan de estudios correspondiente (varían según la especialidad). El Director envía la solicitud a la Unidad de Preescolar y Primaria. En dicha Unidad se verifica que las personas sugeridas cumplan con los requisitos propios del recargo.	Director, Unidad de Preescolar y Primaria

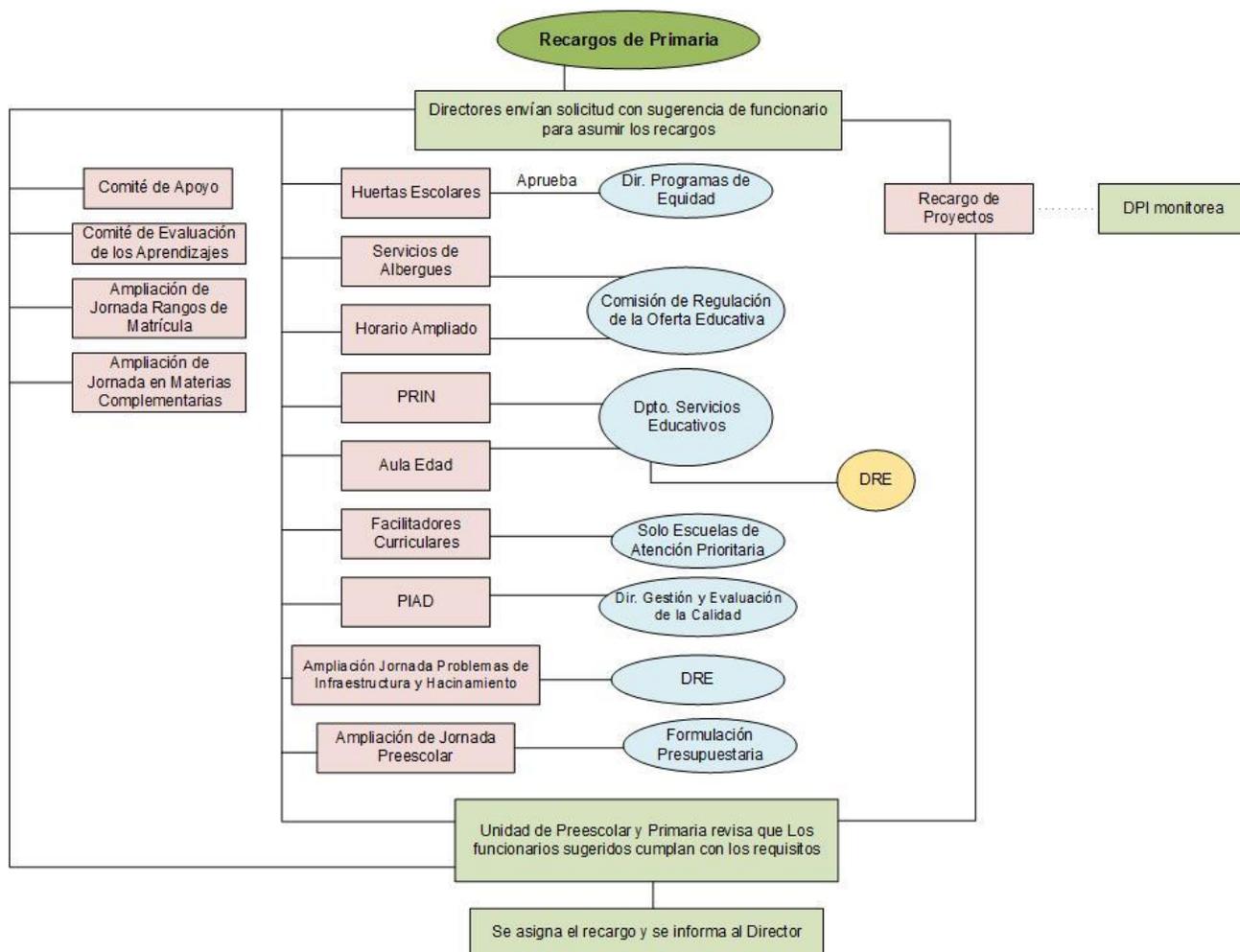
Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

En el caso de algunas de las ampliaciones de jornada, que son recargos que dependen de la matrícula del centro educativo (no de su categoría), los directores firman una declaración jurada (incluida en el formulario enviado) en la que hacen constar la cantidad de matrícula que tienen. Cuando las solicitudes se hacen desde el año anterior los directores envían una proyección de la matrícula que tendrán. Si ésta varía se ven en la obligación de informar a oficinas centrales para que se tramiten los cambios respectivos.

En el Esquema 2 es posible observar un flujo general del trámite y los actores que intervienen en cada uno de los recargos de esta Unidad.

Esquema 2.

Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en la Unidad de Primaria y Preescolar



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.

Unidad de Secundaria Académica

En esta Unidad se tramitan todos los recargos relacionados con los docentes de los colegios académicos, nocturnos, liceos rurales y telesecundarias.

Debe recordarse que a diferencia de los nombramientos de primaria en donde el salario de los docentes se calcula en función de plazas determinadas por una jornada completa (salvo en el caso de los profesores de materias especiales); los docentes de secundaria son contratados por número de lecciones.

Para tramitar los recargos esta Unidad solicita a los Directores, aproximadamente en octubre del año anterior al ciclo lectivo, que presentan ante el Departamento de Formulación Presupuestaria la hoja de cálculo y el cuadro de personal. La hoja de cálculo es un documento en donde se señalan la cantidad de lecciones asignadas a cada centro educativo. Con base a esta hoja los Directores deben hacer la distribución de estas lecciones en los cuadros de personal, donde definen a cuál docente se le asignan cuáles lecciones.

Cuando ambos documentos son aprobados por el Departamento de Formulación Presupuestaria, éste remite toda la documentación a la Unidad de Secundaria Académica.

Cabe señalar que la cantidad de lecciones asignadas a cada centro educativo depende de la matrícula real, lo que significa que también estos recargos dependen de la matrícula. La aprobación que se realiza desde el año anterior es basada en una proyección, pero los directores deben informar de los ajustes (de más o menos lecciones) que deben realizarse en función de la matrícula real una vez iniciado el curso lectivo.

En la Unidad de Secundaria Académica contrastan las hojas de cálculo con los cuadros de personal para verificar que no se estén asignando a un docente más o menos lecciones de las aprobadas a dicho centro educativo. Asimismo, en los casos de los Comités, se revisa que las personas asignadas por el Director cumplan con los requisitos.

De existir la necesidad de una devolución, esta Unidad se comunica directamente con los Directores para que puedan hacer los ajustes.

Es decir, esta Unidad maneja la mayor parte de su relación con el Departamento de Formulación Presupuestaria que es el encargado de informarles sobre la matrícula de los centros educativos y sus cambios, así como con los Directores en caso de devoluciones o revisiones que se requieran por alguna de las partes. Las únicas excepciones son las relacionadas con el recargo de Comité de Apoyo, cuya solicitud la hacen directamente los Directores a esta Unidad, y en la que además se requiere de la aprobación del Supervisor.

A continuación, en el cuadro 4 se describen los recargos que se tramitan desde esta Unidad.

Cuadro 4.
MEP: Recargos que se tramitan desde la Unidad de Secundaria Académica

Recargo	Procedimiento	Actores
---------	---------------	---------

		involucrados en el proceso
Comité de Apoyo	Los Directores envían el formulario a esta Unidad en la cual ya vienen definidos los nombres propuestos por el Director para asumir estos recargos. Este documento debe estar aprobado por el Supervisor Regional. En dicha Unidad se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada. Esto lo define la normativa, según la matrícula del centro educativo.	Directores, Supervisor Regional, Unidad de Secundaria Académica
Comité de Evaluación de los Aprendizajes	Los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria la hoja de cálculo y los cuadros de personal en donde se definen las personas a las que sugieren que se les asigne este recargo, así como la cantidad de recargos, que está en función de la matrícula. Una vez aprobados por dicho Departamento son remitidos a la Unidad de Secundaria Académica donde se verifica que haya consonancia entre la hoja de cálculo y los cuadros de personal. Además, se revisa que las personas a las que se les asigna el recargo cumplan con los requisitos establecidos en la normativa.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Secundaria Académica
Lecciones de 60 minutos (total y parcial)	Se tramita mediante la hoja de cálculo y los cuadros de personal que los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobados son enviados a la Unidad de Secundaria Académica en donde se contrasta la información con la Nómina que envía también el Departamento de Formulación Presupuestaria en el que se señalan cuáles centros educativos son los que les corresponden este tipo de recargos porque imparten lecciones especializadas (por ejemplo, bachillerato internacional). La cantidad de estas lecciones se define por la matrícula.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Secundaria Académica
Telesecundaria	Se asigna automáticamente a este tipo de modalidad educativa. Se tramita mediante la Nómina que envía el Departamento de Formulación Presupuestaria a la Unidad de Secundaria Académica en la que se señalan cuáles centros educativos son los que les corresponden este tipo de recargos.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Secundaria Académica
Liceo Rural		
Aula Virtual	Se asigna automáticamente a los docentes que trabajan en esta modalidad de acuerdo al listado que envía el Instituto de Desarrollo Profesional a la Unidad de Secundaria Académica	Unidad de Secundaria Académica, Instituto de Desarrollo Profesional

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

Unidad de Secundaria Técnica

A esta Unidad le corresponden los recargos relacionados con todos los colegios técnicos a nivel nacional. Su dinámica de trabajo es similar a la de Secundaria Académica.

Para realizar los trámites la Unidad espera a que el Departamento de Formulación Presupuestaria le envíe aprobadas las hojas de cálculo y hojas de personal que aproximadamente en octubre remitieron los Directores de los centros educativos. En función de esta documentación la Unidad de Secundaria Técnica asigna los recargos y revisa que los requisitos de las personas sugeridas se cumplan.

En lo que respecta al recargo del Comité de Apoyo, al igual que en el caso de la Unidad de Secundaria Académica, el Director debe llenar un formulario específico dirigido a la Unidad de Secundaria Técnica en el que solicita el recargo y sugiere a cuáles funcionarios se les debe de asignar. Dicho formulario debe estar firmado por el Supervisor.

Únicamente en el recargo de Comité de Apoyo es que esta Unidad tiene relación directa con los directores de los centros educativos. En los otros casos la relación se da con el Departamento de Formulación Presupuestaria, a menos de que haya alguna devolución, caso en el cual sí se comunican directamente con los directores.

En el siguiente Cuadro se pueden observar los recargos que tiene bajo su responsabilidad esta Unidad.

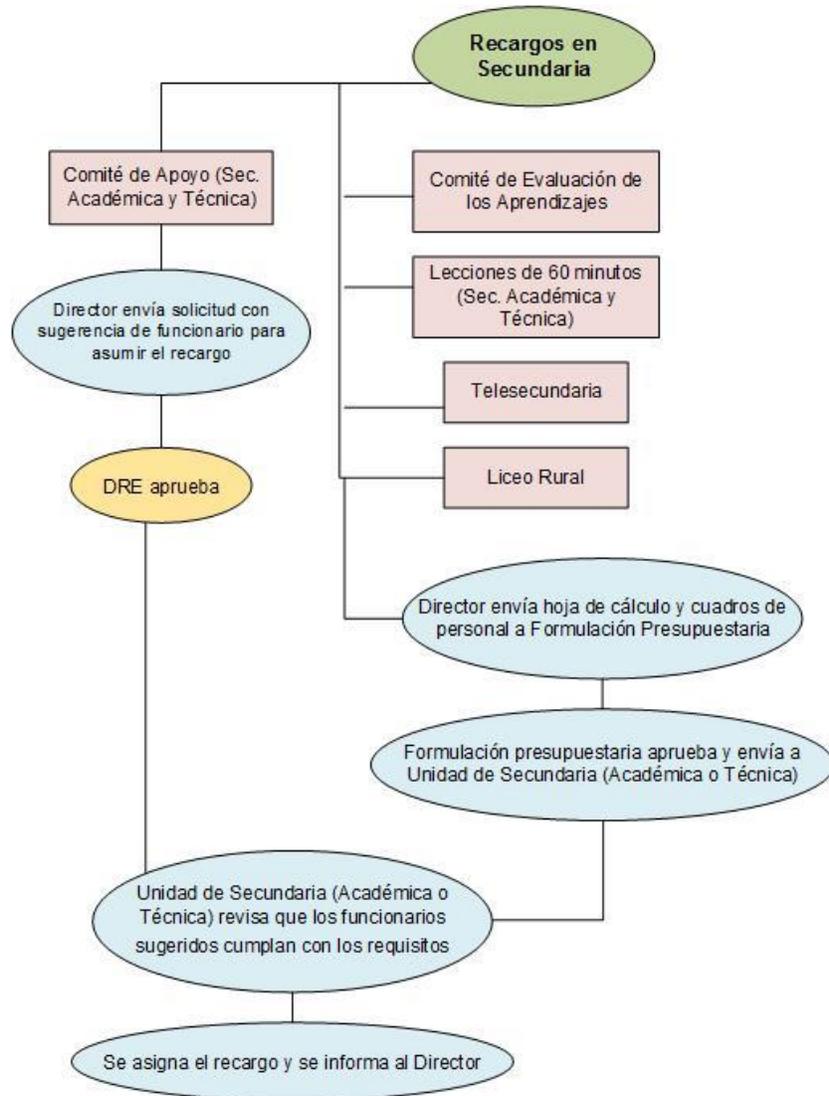
Cuadro 5
MEP: Recargos que se tramitan desde la Unidad de Secundaria Técnica

Recargo	Procedimiento	Actores involucrados en el proceso
Comité de Apoyo	Los Directores envían el formulario a esta Unidad en la cual ya vienen definidos los nombres propuestos por el Director para asumir estos recargos. Este documento debe estar aprobado por el Supervisor Regional. En dicha Unidad se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada. Esto lo define la normativa, según la matrícula del centro educativo.	Directores, Supervisor Regional, Unidad de Secundaria Técnica
Lecciones de 60 minutos (total y parcial)	Se tramita mediante la hoja de cálculo y los cuadros de personal que los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobados son enviados a la Unidad de Secundaria Técnica en donde se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada. La cantidad de estas lecciones se definen por la matrícula.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Secundaria Técnica

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

En el Esquema 3 se muestra el proceso y los actores que intervienen en la asignación de los recargos docentes que se tramitan desde las Unidades de Secundaria Académica y Técnica.

Esquema 3
Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en las Unidades de Secundaria Académica y Técnica



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.

Unidad de Educación Indígena

En el Decreto 37801-MEP del 15 de julio de 2013 se reformó el Subsistema de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública. Entre los cambios que se incorporaron en dicha normativa está la creación de la Unidad de Coordinación del Subsistema de Educación Indígena, adscrita al Despacho del Ministro de Educación Pública, cuyas funciones, entre otras son “Supervisar el cumplimiento de los objetivos de la educación indígena en el nivel central, regional, circuital y local del MEP” (Artículo 11, Decreto 37801-MEP-2013).

Asimismo, en el Artículo 15 de dicho decreto se estableció la creación de Consejos Locales de Educación Indígena en cada territorio “(...) el cual tendrá como principal competencia promover el cumplimiento de los objetivos de la educación indígena en el territorio respectivo con la potestad de ser consultado de manera obligatoria por parte de las autoridades educativas nacionales, regionales y circuitales del MEP.

Los Consejos Locales de Educación Indígena tendrán la atribución de ser consultados de manera obligatoria en los procesos de nombramiento y reclutamiento de personal de los servicios educativos”. (Artículo 15, Decreto 37801-MEP-2013).

De manera que todos los trámites que tienen que ver con asignación de personal y de recargos de los centros educativos ubicados en zonas indígenas, deben pasar por la Unidad de Educación Indígena. Es decir, desde esta instancia se deben tramitar todos los recargos que requieran los centros educativos indígenas (preescolar, primaria, secundaria y educación para adultos).

Al igual que en las otras Unidades del Departamento de Asignación del Recurso Humano, las competencias de esta Unidad son las de verificación de los requisitos y ejecución del recargo, pero bajo los parámetros establecidos en el Subsistema (por ejemplo, el relacionado con la consulta que debe hacerse al Consejo Local de Educación Indígena a la hora de los nombramientos).

Una particularidad de esta Unidad es que el trámite inicia cuando ésta envía toda la información referente a la asignación de los recargos administrativos, técnico-docentes y administrativo-docentes, a los Directores Regionales, Jefes de Servicios Administrativos Financieros y a los Supervisores de Educación de los circuitos escolares que tienen centros educativos indígenas. Esto significa que, a diferencia de la forma en que se tramita la asignación de la gran mayoría de los recargos en las otras Unidades, en este caso son las Direcciones Regionales de Educación las encargadas de comunicar esta información a los distintos centros. Es así como esta Unidad es la que mantiene una mayor relación con las DRE.

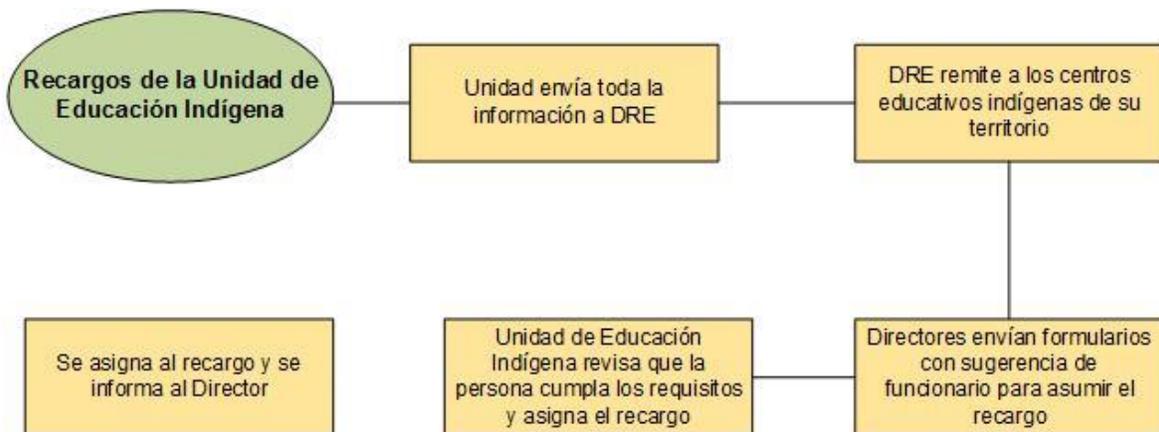
Una vez comunicados, los Directores de los centros educativos deben llenar los formularios que les correspondan y remitirlos directamente a la Unidad de Educación Indígena con copia obligatoria al Supervisor y al Jefe Administrativo Financiero de la Regional.

La Unidad de Educación Indígena debe luego informar a los centros educativos directamente de la aprobación o devolución de las solicitudes, igualmente siempre manteniendo copiados en las comunicaciones a los dos funcionarios de la DRE mencionados anteriormente.

Los recargos que se tramitan en esta Unidad son todos aquellos a los que tienen derecho las distintas modalidades y niveles de centros educativos que se encuentran en territorios indígenas, y que por esa particularidad no son tramitados por las otras Unidades del Departamento de Asignación del Recurso Humano. En el Esquema 4 se puede observar el proceso y los actores que intervienen en los recargos que tramita la Unidad de Educación Indígena.

Esquema 4

Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en la Unidad de Educación Indígena



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.

Unidad de Programas Especiales

Desde esta Unidad se tramitan los recargos que le corresponden a los distintos programas especiales del MEP tales como: CAIPAD, Centros de Enseñanza Especial, IPEC, CINDEA, Colegios Nacional Virtual Marco Tulio Salazar, CONED, Escuelas de Música, Laboratorios, ofertas con leyes especiales (Colegio San Luis Gonzaga, C.T.P. C.O.V.A.O (Diurno y Nocturno), Liceo Franco Costarricense y Liceo Experimental Bilingüe José Figueres Ferrer), Programas de Educación Abierta, Programas para Sordos, Servicios Itinerantes de Enseñanza Especial, Escuelas y Colegios Subvencionados, y Convenios de la Región 70.

Cabe señalar que hasta el momento no todos estos programas tienen derecho a que se les asignen recargos, ni acceden a la misma cantidad de éstos. Ello depende de lo estipulado en la Resolución 1384 y sus modificaciones.

Al igual que en los otros casos, la relación principal de esta Unidad con otros actores en términos de recargos es con el Departamento de Formulación Presupuestaria y con los Directores de los centros educativos (en caso de que existan devoluciones). A los Supervisores solo se les envía copia informativa.

Como se puede observar en el Cuadro 6, la mayoría de los recargos de Programas Especiales dependen de la información que suministre el Departamento de Formulación Presupuestaria, alguna de ésta es el resultado de la aprobación de información enviada previamente por los Directores de los centros educativos, como por ejemplo las hojas de cálculo y hojas de personal que deben enviar para su aprobación.

El rol de esta Unidad vendría a ser la verificación de que las personas a las que se les asignen los recargos cumplan con los requisitos, o que se cumpla con la aprobación adicional del departamento que así lo estipule la normativa, como por ejemplo el recargo de cooperativas, que debe ser aprobado por el Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa.

A continuación, se muestran los recargos que se tramitan desde la Unidad de Programas Especiales.

Cuadro 6.
MEP: Recargos que se tramitan desde la Unidad de Programas Especiales

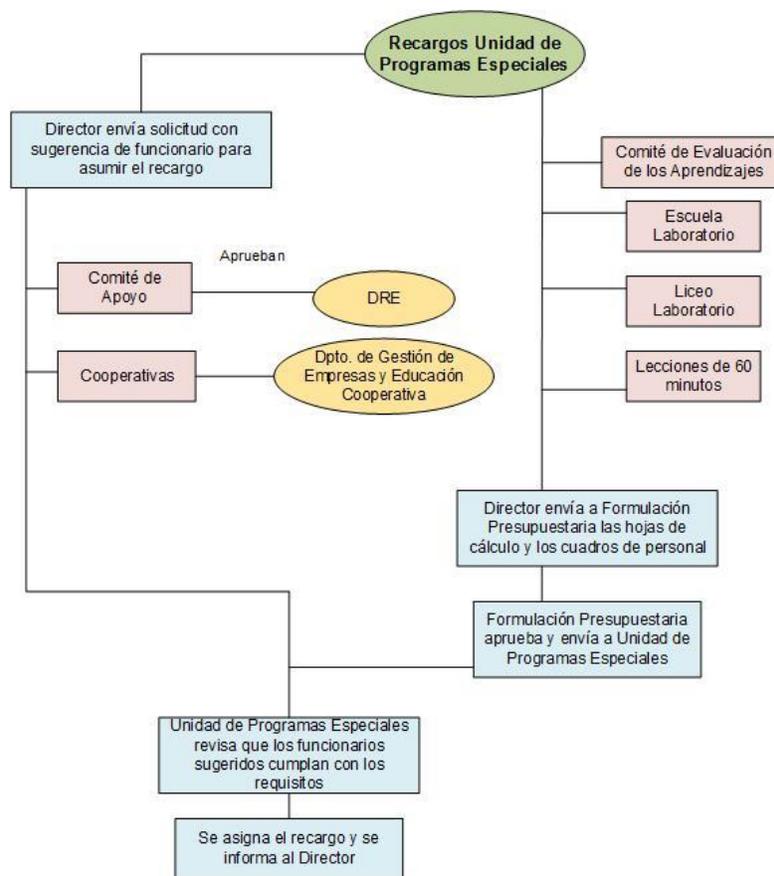
Recargo	Procedimiento	Actores involucrados en el proceso
Cooperativas	El Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa define cuáles centros educativos tienen el programa de Cooperativas y lo informa al Departamento de Formulación Presupuestaria. Desde esta instancia se informa a la Unidad de Programas Especiales quienes revisan que las personas sugeridas por el Director cumplan con los requisitos y proceden con el trámite de asignación y pago.	Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Programas Especiales
Comité de Apoyo	Los Directores envían el formulario a esta Unidad en la cual ya vienen definidos los nombres propuestos por el Director para asumir estos recargos. En dicha Unidad se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada. Esto lo define la normativa, según la matrícula del centro educativo.	Directores, Unidad de Programas Especiales
Comité de Evaluación de los Aprendizajes	Los Directores envían los cuadros de matrícula y las hojas de cálculo y de personal al Departamento de Formulación Presupuestaria. Ahí una vez aprobados son remitidos a la Unidad de Programas Especiales que verifica que todos los requisitos del personal sugerido para asumir los recargos se cumplan.	Directores, Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de Programas Especiales
Escuela Laboratorio	Se tramitan automáticamente a las Escuelas o Liceos que tengan esta modalidad según el listado enviado por el Departamento de Formulación Presupuestaria.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Unidad de
Liceo		

Laboratorio		Programas Especiales
Lecciones de 60 minutos (total o parcial)	Se tramita mediante la hoja de cálculo y los cuadros de personal que los Directores envían al Departamento de Formulación Presupuestaria. Una vez aprobados son enviados a la Unidad de Programas Especiales en donde se verifica que las personas asignadas cumplan con los requisitos propios del recargo, así como que la cantidad solicitada sea la adecuada. La cantidad de estas lecciones se definen por la matrícula.	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Programas Especiales
Ampliación de Jornada	Se tramitan las ampliaciones de jornada que el Departamento Formulación Presupuestaria apruebe, de acuerdo a la solicitud de los directores para las siguientes modalidades de educación: Preescolar, I y II Ciclo (horarios alternos de escuelas subvencionadas y cualquier otro convenio), Materias Complementarias (Enseñanza Técnica Profesional, Idioma Extranjero, Educación Religiosa), Educación Abierta I y II Ciclos, CINDEA, IPEC, Escuelas Nocturnas	Departamento de Formulación Presupuestaria, Directores, Unidad de Programas Especiales

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

En el Esquema 5 se puede observar el trámite que debe seguirse y los actores involucrados en la asignación de los recargos de esta Unidad.

**Esquema 5.
Proceso y actores que intervienen en los recargos que se tramitan en la Unidad de Programas Especiales.**



Nota: Para cada uno de los pasos se debe enviar copia informativa a la Dirección Regional de Educación.

Unidad Administrativa

Esta Unidad tramita dos tipos de recargos. Por un lado, se encuentran las ampliaciones de jornada “Doble y Triple Jornada” que se tratan de recargos exclusivos para los directores de los centros educativos. Para este trámite sí se requiere de un papel activo por parte del Supervisor, pues se asigna en función de una nota que envían los Directores a la Unidad Administrativa solicitando el recargo, la cual debe venir certificada por el Supervisor.

Adicionalmente, esta Unidad tramita los recargos del Título I del Estatuto de Servicio Civil, correspondiente a los puestos administrativos, así como aquellos administrativos docentes y técnico docentes que se incluyen en el Título II del Estatuto de Servicio Civil. Por consiguiente, trabaja a partir de las nóminas que elabora el Departamento de Servicios Educativos de la Dirección de Planificación Institucional, que, como se mencionó anteriormente, es la que aprueba los recargos que termina de tramitar la Unidad Administrativa.

Tal como se explicó en la sección del Departamento de Servicios Educativos, el primer paso es que año con año la Dirección General de Servicio Civil debe aprobar la asignación de los mismos. Con esta aprobación lista, dicho

Departamento puede empezar a aprobar y asignar la fuente de financiamiento de los recargos que solicitan los Directores a esta instancia. A partir de estas aprobaciones elaboran una nómina que trasladan a la Unidad Administrativa para que ahí se verifique el cumplimiento de los requisitos de las personas que el Director está proponiendo para asumir las nuevas funciones. De haber devoluciones, esta Unidad se comunica directamente con los Directores, no devuelve el trámite a Servicios Educativos. En esta comunicación se solicita que copien a los Supervisores y Jefes Administrativo Financieros de las DRE.

De manera que el rol de la Unidad Administrativa para este tipo de recargos es verificar que la solicitud de éste por parte del Director ya haya sido aprobada por el Departamento de Servicios Educativos y a partir de ello, verificar que los funcionarios propuestos por el Director cumplan con los requisitos que establece la normativa.

En términos generales su relación es con los Directores de los centros educativos y el Departamento de Servicios Educativos. Únicamente en el caso de las ampliaciones de doble y triple jornada se establece alguna relación con el Supervisor.

3.1.4 Dirección Regional de Educación

Desde el año 2009 entró en Vigencia el Decreto 35513-MEP, que establece la organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública, y que forma parte de los esfuerzos que se realizaban en el MEP para impulsar una segunda etapa de la reforma institucional, cuyo objetivo era acercar a las comunidades educativas los servicios de la Institución por medio de las DRE. Para ello se planteó un proceso de “desconcentración mínima” que consistía en trasladar ciertos aspectos operativos que se realizaban en las oficinas centrales, a las Direcciones Regionales de Educación, entre los cuales se señalaban “, b) servicios de apoyo y trámites relacionados con la gestión del recurso humano”. (Considerando N°13).

En la práctica el rol de éstas en materia de recargos es muy limitado, centrándose básicamente en la aprobación de un número reducido de éstos, en los cuáles se requiere de su visto bueno, y en darse por enterados de los trámites debido a que reciben copia informativa de los mismos.

En años recientes, a partir de la solicitud de los Directores Regionales, así como de un Informe de auditoría del año 2013 (Informe 58-13), se estableció la obligatoriedad de informar a las DRE de los procesos relacionados con la solicitud y asignación de los recargos en los centros educativos. Actualmente toda solicitud o trámite debe enviarse con copia informativa al supervisor del centro educativo correspondiente, y al Jefe de Servicios Administrativos y Financieros de la Dirección Regional. Sin embargo, esto es solo para conocimiento de la DRE, no

conlleve alguna tarea directa que deban ejecutar a partir de la información recibida.

Donde las DRE pueden adquirir un rol mayor es ante una denuncia sobre alguna anomalía respecto a un recargo, pues en general los supervisores son los encargados de realizar la investigación preliminar correspondiente a cualquier denuncia a un centro educativo.

En general los actores que destacan por tener algún papel en el proceso de asignación de recargos son el Jefe del Departamento de Servicios Administrativos Financieros y el Supervisor.

En lo que respecta a las funciones que cada uno de estos actores tiene, es importante señalar que de acuerdo al Decreto 35513-MEP en materia de gestión del recurso humano el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros debe “p) Velar, en coordinación con los supervisores de cada Circuito Educativo, para que los centros educativos cumplan las normas, orientaciones y disposiciones establecidas para la dotación y administración del personal destacado en los centros educativos, en los distintos ciclos, niveles y modalidades” (Artículo 68, Decreto 35513-MEP, 2009)

Sin embargo, no ejercen mayor función en el tema de los recargos más allá de estar informados de los trámites que se realizan. De hecho, actualmente se estudia la posibilidad de que se elimine la necesidad de que en algunos recargos se requiera de la aprobación de estos Jefes Administrativos Financieros, la cual surgió a partir de una solicitud de éstos a partir de la justificación de que ellos no tienen el conocimiento de la situación particular de cada centro educativo, y de sus funcionarios, como para aprobar o no alguno de estos trámites.

Por su parte, el Supervisor es el superior jerárquico del Director del centro educativo en relación con las funciones técnicas y administrativas que éste lleva a cabo. Entre sus roles se encuentran “c) Supervisar que los Directores y las Directoras de los centros educativos cumplan las disposiciones legales, técnicas y administrativas que regulan el funcionamiento de los centros educativos.” (Artículo 76 Decreto 35513-MEP, 2009).

El alcance de esta tarea se detalla en el nuevo Manual de Supervisión de los Centros Educativos que se oficializó en 2016 y que está en proceso de socialización con todas las DRE: “Mediante el Programa Regional de Supervisión y una lista de chequeo básico emanado del mismo, se supervisarán en equipo todos los elementos y consideraciones de orden necesarios para el buen funcionamiento de un centro educativo. De ésta revisión se dejará constancia de visita, posteriormente se elaborará un informe técnico que permita el seguimiento y control de las consideraciones detectadas, tanto las positivas como las no positivas” (Manual de Supervisión de Centros Educativos, 2015: 41).

Como puede observarse, la normativa no establece de manera explícita ninguna responsabilidad directa de los supervisores en materia de vigilancia y verificación de la asignación y funcionamiento de los recargos, lo cual de cierta forma permite que cada DRE lo atienda de la manera que mejor lo considere. Usualmente lo que ocurre es que el accionar de los supervisores se da en respuesta a alguna denuncia. Sin embargo, hay Direcciones Regionales de Educación que sí solicitan a los supervisores de sus circuitos que en sus visitas a los centros educativos presten atención a este tema.

Pero además de la respuesta a las denuncias, el mayor papel que tienen los supervisores en materia de recargos se relaciona con la verificación de la matrícula que deben hacer por lo menos una vez al año (en los primeros tres meses del año) a todos los centros educativos de su circuito. Como puede observarse en el Cuadro 7, varios de los recargos que se asignan dependen de la cantidad de la matrícula con la que cuente el centro educativo. Esta matrícula se certifica en primera instancia por parte de los Directores de las instituciones que deben enviar a las oficinas centrales del MEP un cuadro con la matrícula la cual se toma como declaración jurada. Posteriormente, una vez iniciado el ciclo lectivo, los supervisores regionales deben realizar auditorajes de matrícula y en caso de encontrar algún error o anomalía deben reportarlo. Sin embargo, pareciera que en la práctica no existe un control fuerte respecto a si en todas las DRE este auditoraje realmente ocurre.

Cuadro 7
MEP: Principal criterio de Asignación de Recargo

Tipo de Recargo	Criterio
Administrativos	Categoría del centro educativo
Administrativo Docentes	
Técnico Docentes	
Comité de Evaluación de los Aprendizajes (Ciclos I y II)	
Comité de Apoyo Educativo	
Ampliación de la Jornada Laboral en Educación Preescolar	Matrícula Matrícula
Ampliación de la Jornada Laboral en I y II Ciclos- Rangos de Matrícula	
Ampliación de la Jornada Laboral en I y II Ciclos- Problemas de Infraestructura Hacinamiento	
Ampliación de la Jornada Laboral en Materias Complementarias (I y II Ciclos)	
Comité de Apoyo (III y IV Ciclos y Educ. Adultos)	
Comité de Evaluación de los Aprendizajes (III y IV Ciclos y Educ. Adultos)	
Lecciones de 60 minutos (total y parcial)	

Otras ampliaciones de jornada	
Recargos de Proyecto	Proyectos específicos que autoriza la Ministra
PRIN	Solo para Escuelas de Atención Prioritaria, y depende de la cantidad de recargos aprobados por el Departamento de Formulación Presupuestaria
Facilitadores Curriculares (Tutorías)	
Aula edad	Depto de Servicios Educativos debe aprobar la solicitud con visto bueno de DRE
Huertas Escolares	Aprobación de la Dirección de Programas de Equidad y del Departamento de Formulación Presupuestaria
Servicio de Albergue (I y II Ciclos)	
Escuelas Modalidad Horario Ampliado	Aprobación de la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa
Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)	Asignación de la Dirección de Planificación Institucional
Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD)	Aprobación de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad
Aula Virtual	Aprobación del Instituto de Desarrollo Profesional
Cooperativas	Depende de aprobación del Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa
Telesecundaria	
Liceo Rural	
Escuela Laboratorio	
Liceo Laboratorio	Automático a todos los docentes de esta oferta educativa

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEP

Como forma de contrarrestar esta situación, en marzo de 2014 el Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional envió a todos los directores y directoras regionales un oficio en el que les expresa que “(...) los y las supervisores deben realizar revisiones periódicas de las matrículas de los centros educativos de su jurisdicción, priorizando aquellos que tienen aprobados diferentes recargos, en aras de realizar los ajustes correspondientes en forma oportuna” (Oficio DGDR-0441-03-2016). En dicha comunicación también se señala que esta Dirección estará solicitando en el transcurso del ciclo lectivo “Un informe de acciones ejecutadas por los supervisores en el primer trimestre en cuanto a las revisiones de las matrículas de los centros educativos” (Oficio DGDR-0441-03-2016).

De modo que existe un mandato respecto a ciertas funciones de verificación que deben de llevarse en las DRE respecto a la asignación y uso de recargos, sin embargo, en algunos casos se señala que no existe capacidad real de éstas para poder ejecutarlo.

En aquellas Direcciones Regionales de Educación donde el auditoraje de matrícula se realiza y se revisa la utilización correcta de los recargos, la DRE tiene un rol de verificación que le da la potestad incluso de enviar a la Dirección de Recursos Humanos una solicitud de suprimir un recargo que se haya asignado y que no esté siendo utilizando de manera correcta o que, por temas de matrícula, no se requiere más.

Otro tipo de mecanismos que pueden utilizar las DRE para velar por el correcto uso y asignación de los recargos por parte de los Directores de los centros educativos es el utilizado por la Dirección Regional de Educación Oeste, la cual realiza capacitaciones anuales a todos los directores de su territorio en donde se les explican los criterios para asignar cada uno de los recargos.

Un tercer actor que podría tener algún papel dentro de las DRE son los asesores pedagógicos, quienes en sus tareas de acompañamiento pueden analizar el funcionamiento o no de un determinado recargo en un centro educativo. Sin embargo, el informe de un asesor respecto a que los objetivos de un recargo de funciones en un centro educativo no se están logrando o no se están llevando a cabo de la mejor manera, no es vinculante, es decir, no significa necesariamente la eliminación de este recargo para dicha Institución.

3.1.5 Directores de los Centros Educativos

De acuerdo al Artículo 123 del Código de Educación “El director de una escuela es responsable de la marcha general de la misma y el jefe inmediato de todos los empleados de ella”.

Asimismo, en el Artículo 73 del Decreto 35513-MEP se expresa que “El funcionamiento de los centros educativos localizados en cada Circuito Educativo, tanto en sus aspectos técnicos como administrativos, será responsabilidad exclusiva de los Directores y Directoras destacados por el Ministerio de Educación Pública (...)”.

Es por ello que los Directores tienen un papel muy importante en el proceso de asignación de los recargos administrativos, administrativo-docentes y técnicos-docentes en el MEP. Esto se si se toma en cuenta que los recargos se utilizan para velar por el buen funcionamiento de los centros educativos al asegurar que existan responsables de diferentes labores que, por las razones mencionadas al inicio de este documento, no pueden ser asumidas por un funcionario en propiedad.

De manera que el rol de este actor en el proceso es el de solicitar a la Unidad competente de las oficinas centrales del Ministerio de Educación, el recargo de funciones que requiere, al tiempo que debe también sugerir los servidores que podrían asumir dichas funciones, velando porque esta sugerencia se apegue a las condiciones que establece la normativa de cada recargo.

Como se mencionó anteriormente, desde la Dirección de Recursos Humanos se percibe ésta como la forma más indicada para realizar el nombramiento de la persona que asume el recargo, pues los Directores son quienes mejor conocen a los funcionarios que están en su institución y/o quienes tienen mayor facilidad de ubicar servidores de otras instituciones que podrían asumir el recargo de funciones que se necesita.

En la práctica, hay al menos dos formas en las que los Directores hacen su elección. Una de ellas es que él busca al funcionario que podría asumir labores que se necesitan en su centro educativo, y se lo solicita. Pero también en ocasiones ocurre que es el funcionario interesado en completar la cantidad de lecciones para las cuáles está nombrado, o buscando ampliar su jornada laboral, quien se acerca a los Directores para solicitarles que le asignen alguno de los recargos que tienen disponibles.

Cabe señalar que más allá de las condiciones generales para asumir el recargo que dicta la normativa no existe un procedimiento específico que el Director deba seguir para elegir al funcionario que pueda laborar el recargo. De modo que cada Director es de cierta forma libre de elegir al servidor al que puede asignarle el recargo, siempre y cuando cumpla con las condicionantes que establece la normativa, las cuales son muy amplias.

Por ejemplo, en casos como el del recargo para el Comité de Apoyo, la decisión puede ser muy subjetiva pues la normativa lo que establece es que uno de los funcionarios de este Comité será un representante de los profesores guía, y que el mismo será elegido por el Director. No se establecen criterios para esta elección, lo que le da la potestad al Director de elegir entre todos los profesores guía de su institución, de acuerdo a la forma en que considere más conveniente hacerlo. Es decir, puede utilizar mecanismos como solicitarle un Plan de Trabajo al docente que podría asumir el recargo, utilizar otros medios, o dejar la decisión a su criterio personal.

Ahora bien, dado que el Director envía los formularios con el nombre de un único candidato para asumir el recargo, la Dirección de Recursos Humanos no tiene forma de saber si el funcionario al que se le quiere asignar es o no realmente el mejor candidato para el puesto respecto a todos los docentes del centro educativo. Únicamente se estudia en caso de una denuncia.

Otra de las responsabilidades que tiene el Director en esta materia es la de informar a la Dirección de Planificación Institucional de la matrícula de su centro educativo y de sus cambios. Por lo menos dos veces al año deben enviar los cuadros de matrícula al Departamento de Formulación Presupuestaria: la primera, alrededor de octubre, con la proyección de la matrícula del año siguiente; y otra cuando el ciclo lectivo inició, con las cifras de matrícula real. Esta es una tarea fundamental si se toma en cuenta que a partir de la cifra reportada es que se definen muchos de los recargos que pueden asignarse al centro educativo.

Cabe señalar que los cuadros de matrícula que envía un Director a la DPI se consideran una declaración jurada en donde estos funcionarios dan fe de que la información que reportan es verdadera. Esto es sumamente importante si se toma en cuenta que, al menos los cuadros que se envían al Departamento de Formulación Presupuestaria no deben venir verificados o aprobados por ninguna autoridad, por ejemplo, los supervisores. Es por ello que a los directores se les informa que cualquier alteración o falsedad en esta información conlleva a generar

responsabilidad administrativa, disciplinaria y penal de conformidad con el Artículo 4 de la Ley de Administración Pública, el Artículo 38 del Estatuto del Servicio Civil, Artículo 39 de la Ley de Control Interno y Artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Asimismo, cualquier falsedad declarada, parcial o total, será sancionada con el delito de falso testimonio tipificado en el artículo 316 del Código Penal.

Hay que recordar que el tema de la matrícula es de suma importancia, sobre todo si se toma en cuenta que, como se pudo observar en el Cuadro 7, muchos de los recargos se fundamentan directamente en la matrícula para su asignación, e incluso hay otro grupo importante que se fundamenta indirectamente en ella, tal es el caso de los recargos que dependen de la categoría del centro educativo.

En síntesis, los Directores cumplen un rol fundamental en la asignación de los recargos pues son los que tienen la potestad de definir las personas que los asumirán (siempre que se respeten las condiciones que establece la normativa) y además están encargados de comunicar a los Departamentos competentes los cambios que ocurran en la matrícula de sus centros educativos para que se puedan realizar los ajustes que estas modificaciones significan en términos de la asignación y pago de recargos.

3.1.6 Personal del Centro Educativo

Dentro de la estructura de asignación de los recargos e incentivos los funcionarios tienen un papel activo pues pueden ofrecer sus servicios al Director de un centro educativo para que les asigne un recargo y pueden también rechazar la asignación que se les ofrezca. No están obligados a asumir ningún tipo de recargo, pues se trata de labores extraordinarias a las que fueron inicialmente contratados para realizar.

Asimismo, los docentes pueden ejercer presión sobre los directores al exigirles que justifiquen la asignación de los recargos de manera adecuada. Esto con el objetivo de que no se utilicen para favorecer a los funcionarios más allegados de un Director, desde el punto de vista salarial, obviando criterios relacionados con las competencias de cada servidor, pues, como se mencionó anteriormente, la amplitud de mucha de la normativa permite que los Directores tengan un rango amplio para elegir a quiénes asignarle un determinado recargo.

Si bien pueden ejercer cierto poder, su relación con otros actores se ve limitada pues ésta se da únicamente con los Directores. Los trámites de los recargos se dan entre los Directores y las oficinas centrales (y en ocasiones con las DRE). Solo en los trámites que han sido devueltos por la Unidad competente de oficinas centrales a los Directores, y en los cuales se compruebe que ha transcurrido un mes sin llevar a cabo la respectiva corrección, la Unidad comunicará al Director, con copia al servidor propuesto, para que subsane el trámite. A fin de cuentas, desde el punto de vista salarial el funcionario es el actor más interesado.

3.2 Relaciones entre los actores internos del MEP en materia de recargos

Hasta el momento se ha podido mapear los roles y competencias que los distintos actores internos del MEP realizan respecto a la asignación de recargos. Es importante profundizar en este conocimiento mediante la atención a las relaciones que existen entre ellos y las percepciones respecto a la labor de los otros.

Esto permite observar cuáles actores son más activos en el proceso e incluso eventualmente poder ver algunas luces en términos del poder que cada uno de ellos tiene en la estructura. Tema en el cual se ahondará más en la siguiente sección. En el Cuadro 8 se puede observar el detalle de estas relaciones.

Cuadro 8.

MEP: Relación entre los actores internos del MEP que participan en la asignación de recargos

	Dirección de Planificación Institucional	Dirección de Recursos Humanos	Dirección Regional de Educación	Directores de los centros educativos	Personal del centro educativo
Ministra de Educación Pública	La DPI es la encargada de elaborar los requerimientos que implica cada recargo creado por la Ministra, previa autorización de ésta.	No existe relación en materia de asignación de recargos	No existe relación en materia de asignación de recargos	No existe relación en materia de asignación de recargos.	No existe relación en materia de asignación de recargos.
Dirección de Planificación Institucional		Relación operativa, pues incluso los recargos que se asignan desde la DPI terminan su trámite en la DRH. En términos de controles y planificación, no pareciera existir una relación.	La relación pasa más por los Supervisores a quienes se considera que deben asumir un rol más activo, para ello se creó el Manual de Supervisión que se está empezando a implementar.	Hay algunos departamentos de la DPI que tienen relación directa con los Directores para la solicitud y aprobación de recargos administrativos o para la aprobación de las hojas de cálculo y los cuadros de personal.	No hay relación en materia de asignación de recargos
Dirección de Recursos Humanos	Relación operativa, pues incluso los recargos que se asignan desde la DPI terminan su trámite en la DRH. En términos de controles y planificación no pareciera existir una relación.		No existe una relación activa y fija. Las DRE son percibidas como un puente de ayuda (para trámites que están incorrectos o inactivos), y no como una parte activa del flujo de funciones que involucra la asignación de un recargo.	Relación inmediata pues los Directores acuden a la DRH para la solicitud de los recargos que se tramitan. Los Directores son percibidos con un gran poder pues son quienes finalmente eligen a cuál funcionario asignarle un recargo o no (en acatamiento de la normativa existente).	Solo hay relación cuando un trámite se ha devuelto y se ha vencido el plazo para que el Director corrija
Directores de los centros educativos			Los supervisores realizan visitas de auditoraje de matrícula a algunos centros educativos y los asesores pedagógicos pueden revisar el funcionamiento de algunos recargos ligados con la docencia.		Los directores pueden elegir a quién asignarle el recargo. Los docentes pueden solicitar o rechazar la asignación de recargos.

Fuente: Elaboración propia

3.3 Poder de cada uno de los actores internos del MEP que participan en la asignación de recargos

Como ha podido observarse hasta el momento, cada uno de los actores internos asume funciones diferentes dentro del modelo de asignación de recargos del MEP que le dotan de más o menos poder dentro del modelo para definir o vetar acciones.

En el Cuadro 9 se puede observar que en términos del diseño de los recargos quien tiene el mayor poder dentro del MEP es la Ministra de Educación. Sin embargo, en un nivel de gestión estratégica, no pareciera estar asumiendo un poder real.

En términos de operatividad es la Dirección de Recursos Humanos la instancia de mayor poder pues es la que tiene la última palabra para la asignación y pago de los recargos, de ahí su auto percepción de que todos los recargos pasan por su área, a diferencia de la Dirección de Planificación Institucional que solo considera tener poder para ciertos tipos de recargos.

Es decir, la estructura de poderes observada permite señalar que, si la DPI no puede dictar lineamientos sobre la administración de los recargos, el criterio que se está utilizando es el del cumplimiento de la normativa, manteniendo el modelo estable y actuando de manera operativa.

Otro actor que tiene mucho poder son los Directores de los centros educativos pues, si se apegan a la normativa, que no necesariamente es muy detallada, tienen bastante margen de maniobra para velar por la mejora de las condiciones de su centro educativo en particular, así como para definir los servidores que estarán reforzando sus labores. Al respecto, la única supervisión que reciben por parte de las DRE es la de la verificación de matrícula, pero no sobre la forma en que se eligen a los funcionarios que deben asumir cada recargo.

Visto de esta manera, pareciera que en el modelo actual prima una lógica centralista en donde la asignación de los recargos pasa principalmente por acciones de tipo operativo cuyo actor con más poder es la Dirección de Recursos Humanos que debe velar porque la normativa sea cumplida. Esta lógica estaría por encima de una que privilegie un modelo de planificación estratégica que establezca las formas en las cuáles se deben de utilizar los recursos, y que descentralice las operaciones, dotando a las DRE de un papel mucho más activo que el de ser informado del trámite que cada centro educativo esté realizando.

Cuadro 9

MEP: Poder o carencia de poder de actores internos que participan en la asignación de recargos

Actor	Elementos de poder	Carencia de poder
Ministra de Educación	-Tiene la potestad de crear recargos para funciones especiales que no superen el 50% del salario del funcionario	-No tiene potestad para autorizar los recargos administrativos que están normados en el Título I del Estatuto del Servicio Civil.
Dirección de Planificación Institucional	-Define los lineamientos para la implementación de todos los recargos. -Presupuesta todos los recargos. -Tiene capacidad de administrar los recargos administrativos, administrativo docentes y técnico docentes. -Puede establecer directrices para las funciones de los supervisores regionales en esta materia.	-No tiene la potestad de crear recargos. -Anteriormente tenía todo el poder en materia de administración de éstos, pero actualmente la administración de los recargos docentes está en manos de la DRH
Dirección de Recursos Humanos	-Administra la mayoría de los recargos docentes. -Es quien da la aprobación final para tramitar y pagar todos los recargos del MEP.	-No tiene la potestad de crear recargos.
Direcciones Regionales de Educación	-Cuando los supervisores realizan auditorajes de matrícula pueden llegar a suprimir recargos en caso que se justifique.	-La mayoría de los recargos se tramitan sin que se requiera de su visto bueno.
Directores de los centros educativos	-Eligen al funcionario al que se le puede asignar el recargo (siempre y cuando se cumpla con la normativa). -Informan de la matrícula del centro educativo y sus consiguientes cambios. -Puede proponer a la Ministra de Educación la creación de un recargo de proyecto.	-No puede cambiar los condicionantes básicos que establece la normativa para signar cada recargo.
Personal del centro educativo	-Puede rechazar un recargo. -Puede ejercer presión sobre un Director para que asigne un recargo o que rinda cuentas respecto a cómo lo hace.	-Más allá de los Directores, no tiene relación con ningún otro actor dentro del proceso, lo que lo hace carecer de poder en la formulación y gestión de los recargos.

Fuente: Elaboración propia

3.4 Visión y disposición al cambio de los actores internos al MEP que participan en la asignación de recargos

El modelo de asignación de recargos actual tiene ventajas y desventajas según el rol que tiene cada uno de los distintos actores internos del MEP. Asimismo, su visión respecto a éste puede influir en su disposición para eventualmente buscar algún cambio a dicho modelo.

Desde la posición que ocupa la Ministra el sistema de asignación de recargos e incentivos puede resultar ventajoso en tanto que la coloca en una posición de poder que no es igualable en ninguna otra dependencia del Gobierno Central. La potestad

para crear, modificar y/o eliminar recargos de hasta un 50% del salario de un funcionario es única para la titular de esta cartera (fundamentada en el Código de la Educación). Esto le otorga un margen de maniobra más flexible a la Ministra para poder asignar labores a los funcionarios del MEP, sin que se tenga que pasar por un proceso de aprobación ante el Servicio Civil.

Asimismo, en tiempos de restricción de la creación de nuevas plazas para funcionarios públicos, la existencia de la figura del recargo permite que el ciclo lectivo pueda darse con relativa normalidad, atendiendo las nuevas necesidades de labores sin tener que esperar a la creación de una plaza, que además significa la aprobación no sólo del Presupuesto Nacional, sino además de la Autoridad Presupuestaria (AP) del Ministerio de Hacienda. En el caso de los recargos la AP no tiene ninguna competencia.

Por el lado de las desventajas, el análisis realizado hasta el momento podría evidenciar que el modelo actual centralizado, en donde prima la operatividad y no tanto la planificación, podría ser desventajoso para la Administración del Ministerio en tanto que se favorece la visión de que la funcionalidad de cada centro educativo recae en la capacidad de su Director para gestionar o no los recargos que requiere para funcionar bien. De modo que el Director que no conozca el procedimiento o no muestre mucho interés (o lo muestre muy tarde) puede provocar que su centro educativo no cuente con las labores adicionales, pero necesarias, que requiere. Este tipo de modelo privilegia la visión de centros educativos que mejoran o empeoran según sus condiciones particulares, y no una visión de mejora del sistema educativo como un todo, trabajando a partir de la política educativa nacional que promueva la Administración de turno y en donde los criterios para la asignación de los recargos de funciones respondan más a una lógica de planificación estratégica.

En términos de modificaciones a la estructura actual se están gestando en esta Administración algunas modificaciones pequeñas que serán mencionadas más adelante.

Por su parte, para la Dirección de Planificación Institucional el modelo actual de recargos se concibe como ventajoso por los motivos anteriormente mencionados, respecto a que los recargos permiten que el sistema educativo nacional funcione, admitiendo que se realicen labores necesarias que de otra forma no podrían pagarse.

Sin embargo, en términos de la gestión interna de los recargos, desde la DPI se conciben algunas desventajas. Se considera conveniente que la asignación de todos los recargos que otorga el MEP se diera desde esta instancia, y que no hubiese un grupo que fuera de responsabilidad total de la Dirección de Recursos Humanos. De acuerdo a su visión esto permitiría tener mayores controles sobre el modo en que se planifica el uso de los recursos y la asignación de los recargos. Sin embargo, de momento no se está gestando ninguna iniciativa para concretar esta preocupación.

A nivel de modificaciones del sistema se están impulsado algunas.

En lo que respecta a los recargos, en aras de mejorar la calidad de la educación la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa² tomó la decisión que para el año 2017 no se crearán nuevos centros educativos de primaria. En lugar de ello se va a disponer de recursos para convertir más instituciones que trabajan en doble jornada, en escuelas de horario ampliado, modalidad que permite que los estudiantes puedan recibir la malla curricular completa (que incluye lecciones complementarias e idiomas).

Por su parte, desde la Dirección de Recursos Humanos existe la percepción de que con el modelo de asignación actual se trabaja de forma más ordenada, por lo menos en lo que respecta al acatamiento de la normativa tanto del MEP como también del Servicio Civil. Con Integra2, la asignación de los recargos se ha logrado parametrizar, evitando la probabilidad de errores y asegurando las justificaciones jurídicas y técnicas. En general pareciera haber bastante complacencia con el modelo actual.

Sin embargo, se concibe como una desventaja el hecho de que, sobre todo en el caso de secundaria, la asignación de muchos de estos recargos esté tan ligada a la matrícula y sus variables. Esto porque, por un lado, provoca que “los centros educativos no inicien el año acomodados” pues dependiendo de la matrícula inicial, así se asignan o no recargos para cubrir ciertas lecciones y funciones. Además, el tema de la matrícula requiere de un mayor control, y aquí se percibe que el papel del supervisor de la DRE debería ser central.

Es por ello que se considera que de cierta forma sería positivo descentralizar algunos de estos procesos, sobre todo si se toma en cuenta que una gran cantidad de recargos dependen de la matrícula, y que a la fecha los cuadros de matrícula son enviados por los directores de los centros educativos a las oficinas centrales sin que medie la verificación obligada del supervisor u otro funcionario de la Dirección Regional de Educación. Sin embargo, se percibe que para que este proceso de descentralización se pueda dar, las DRE deben ir teniendo un papel más activo en la asignación y verificación de la asignación de los recargos, Es decir, no se considera que sea un proceso que puede darse de inmediato.

De lo anterior se desprende que, aunque se percibe que podrían existir mejoras en el proceso que se realiza actualmente, no es prioridad de esta Dirección promover una iniciativa de este tipo. De momento las tareas en las que está enfocada la DRH con relación a la asignación de recargos es la estabilización del sistema Integra2 y en terminar de homologar las normativas. Es decir, en perfeccionar y mantener el sistema actual.

Por su parte, la visión de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional (a cargo de todas las DRE) es similar a la de la Dirección de Recursos Humanos en términos de que el modelo se mantenga tal cual pues las Direcciones Regionales de Educación no están en la capacidad de hacerse responsables de este tipo de decisiones administrativas que toman los directores. Al igual que la DRH, consideran que los

² Esta Comisión, dirigida por la Dirección de Planificación Institucional, es la encargada de definir la creación de nuevos centros educativos, así como el cierre de éstos.

Directores son quienes más conocen sus instituciones y por lo tanto son el actor por excelencia para poder tomar decisiones en materia de recargos e incentivos. Su labor en esto vendría a ser la de hacerles un llamado a los directores para que sus decisiones se tomen con transparencia y que prioricen el mejor funcionamiento del centro educativo y el desarrollo de sus estudiantes. Pero tienen claro que la responsabilidad de la eficacia y la eficiencia de los recargos es responsabilidad total del Director del centro educativo y debería continuar siendo así pues son los que están en el sitio, en los centros educativos.

Lo anterior pese a que están conscientes de que existe una debilidad en el modelo actual en términos de que no se evalúa la forma en que cada docente ha realizado su trabajo en las funciones extraordinarias que le implican el recargo. Por ejemplo, en el caso del recargo de cooperativas, el Departamento de Gestión de Empresas y Evaluación Cooperativa, que es el encargado de aprobar este recargo, ha manifestado que no tiene capacidad de verificar la forma en que se están llevando los proyectos relacionados con este recargo en todos los centros educativos que lo tienen aprobado. Por su parte, las DRE expresan que no tienen la capacidad en recurso humano ni el conocimiento técnico para evaluar la implementación de este recargo. De ahí que se está buscando la solución de nombrar a un asesor de cooperativas para apoyar estas funciones. Sin embargo, este no es el caso para todos los recargos.

En lo que respecta a los Directores de los centros educativos, al igual que en el caso de las Direcciones Regionales de Educación, no se puede generalizar sobre una visión común pues se está hablando de una cantidad considerable de actores. Sin embargo, al analizar su posición puede observarse que el sistema de asignación de recargos actual los coloca en una situación ventajosa pues les permite poder recurrir a modalidades más flexibles que la solicitud de plazas para resolver sus necesidades más urgentes y mejorar las condiciones de los centros educativos.

Pero, además, la posición de poder que ocupan al tener la potestad de definir a qué funcionario se le debe asignar un recargo, siempre y cuando se acaten las condiciones establecidas en la normativa, les puede ayudar a enrumbar a la institución educativa que dirigen en la dirección que deseen. Además, los recargos pueden ser utilizados por los Directores como incentivos para sus docentes. Asimismo, la asignación de recargos, que puede modificarse año con año, es mucho más flexible que trabajar con funcionarios nombrados en propiedad, en donde el procedimiento para que alguien que no trabaja de acuerdo al agrado de un Director deje de laborar es mucho más difícil.

Sin embargo, en aras de mantener el orden y la armonía dentro del centro educativo los Directores deben manejar con cuidado su relación con los funcionarios en términos de la asignación de los recargos, pues si bien es cierto, como se ha venido mencionando, hay una normativa que establece cuales servidores pueden o no recibir un recargo, en muchos casos existe un rango relativamente amplio a partir del cual puede un Director elegir entre ciertos funcionarios y cumplir con la normativa. Es por ello que queda a su discreción la forma en que justifica, dentro de su propia comunidad educativa, el porqué de la asignación de un recargo a un funcionario determinado o por qué ya no va a seguir asignárselo a otro.

Otra desventaja del sistema actual desde la visión de los Directores es que la solicitud y asignación de recargos se convierte en un trámite más de los muchos que consideran que deben realizar a lo largo del año y que interfiere con su capacidad real de poder atender las necesidades de sus centros educativos.

Por último, en lo que respecta a los servidores de los centros educativos, podría mencionarse una ventaja relacionada con el hecho de que el asumir recargos de funciones significa también recibir un aumento en términos salariales, que, si bien no se trata de un derecho adquirido y permanente, los coloca en una situación económica mejor a la que tienen solo con su nombramiento.

En el ámbito de las desventajas, destaca el hecho de que los Directores de los centros educativos puedan aplicar cierto nivel de discrecionalidad en la designación del funcionario que asuma el recargo, pues esto puede prestarse para que no necesariamente se le otorgue a quien tenga las mejores competencias, sino a quien tenga mejor relación con el Director. Esta situación puede tener un impacto mayor en los docentes si se considera que los recargos son temporales, por lo que, un docente puede dejar de laborar un recargo que ha asumido durante mucho tiempo (por ejemplo, el de horario ampliado) porque así lo dispuso el Director por razones personales, y esto conlleva a consecuencias financieras que podrían ser muy importantes para el docente y su familia.

A ello debe sumarse que los recargos implican funciones adicionales que los funcionarios pueden asumir como forma de mejorar su salario pero que esto puede ir en detrimento de su salud y de la calidad del servicio que dan, ya que significa una carga mayor de trabajo.

En el Cuadro 10 se muestra una síntesis de las ventajas y desventajas que el modelo de asignación de recargos actual puede significar para cada uno de los actores internos del MEP que participan en él.

Cuadro 10
MEP: Visión de actores internos del MEP sobre el modelo de asignación de recargos e incentivos

Actores	Ventajas del modelo actual	Desventajas del modelo actual
Ministra de educación	-Flexibilidad para la asignación de nuevas labores necesarias -Solventar necesidades inmediatas para que el curso lectivo pueda funcionar	-Privilegia el buen funcionamiento de centros educativos y no del sistema educativo de acuerdo a una visión político- estratégica.
Dirección de Planificación Institucional	-Solventar necesidades inmediatas para que el curso lectivo pueda funcionar	-La DPI debería encargarse de la asignación de todos los recargos en aras de una mejor planificación -Se requiere mayor papel de las DRE en la figura del supervisor.
Dirección de Recursos Humanos	-Modelo más ordenado con menos probabilidad de error y con normativa técnica y jurídica parametrizada.	-Dado el peso que tienen la matrícula para la asignación de muchos de los recargos, se requiere mayor papel de

		las DRE en la figura del supervisor.
Dirección Regional de Educación	-El modelo permite que los directores, que son los administradores y mejor conocedores de sus centros educativos, sean quienes definan a los funcionarios más idóneos para asumir un recargo	-No hay mecanismos que evalúen si el funcionario que tiene el recargo está realizando bien o no su labor en dicha función extraordinaria.
Directores de los centros educativos	-Forma más flexible de trabajar con el personal. -Un tipo de "incentivo" para el personal. -Con la asignación de recargos puede tener respuestas a sus necesidades inmediatas y velar por el buen funcionamiento de su centro educativo.	-La forma en que se asignen los recargos puede influir en el ambiente del personal de su centro educativo. -La solicitud de recargos todos los años se convierte en uno más de los muchos trámites que deben realizar y que les resta tiempo para poder dedicarse a administrar y mejorar su centro educativo.
Personal de los centros educativos	-Mejores condiciones salariales.	-Rango de discrecionalidad con el que cuentan los directores podría perjudicarlo si el Director utiliza fundamentos subjetivos que no le favorezcan a un determinado servidor y que favorezcan a otro. -Más carga laboral.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a actores, 2016

4 ACTORES EXTERNOS AL MEP QUE PARTICIPAN EN LA ASIGNACIÓN DE RECARGOS

Además de los actores señalados hasta el momento, en el modelo de asignación de recargos del Ministerio de Educación Pública también ocupan un papel algunos actores externos al Ministerio tales como la Dirección General de Servicio Civil y los gremios. A continuación, se presenta un análisis del rol de cada uno de ellos, así como de su poder y su visión sobre el modelo de asignación de recargos.

4.1 El rol de los actores externos al MEP en la asignación de recargos

Como se señaló anteriormente a nivel externo destacan actores principales, la Dirección General de Servicio Civil y los gremios, el rol de cada uno de ellos en el modelo de asignación de recargos es diferente.

4.1.1 Dirección General de Servicio Civil

La Dirección General de Servicio Civil tiene la competencia de fijar los salarios de todos los funcionarios del Título I y II del Estatuto de Servicio Civil.

Como se ha venido mencionando, resultado del Artículo 118 del Código de Educación, la DGSC no tiene potestad para crear o rechazar algunos recargos docentes para funciones especiales que puede diseñar la Ministra de turno, los llamados recargos de proyectos.

Es decir, la DGSC tiene la capacidad de avalar, crear y eliminar recargos, pero el MEP también la tiene en algunos propiamente docentes. Asimismo, es la encargada de ordenar la parametrización, dentro del sistema de Integra2, de todos los recargos y sus lineamientos en función de las solicitudes que hace el MEP. Esto siempre y cuando sean enviados con su respectiva justificación técnica y legal.

Esta Dirección debe también aprobar todos los años la vigencia de los recargos administrativos. Para ello solicita al Ministerio de Educación un informe en donde justifiquen la necesidad de que continúen existiendo estos tipos de recargos pues las necesidades por las que fueron creados todavía persisten. Si consideran que sí lo amerita, la DGSC los prorroga por un año más.

4.1.2 Los Gremios³

Los gremios del Ministerio de Educación son actores fundamentales en la toma de decisiones de muchos aspectos de la administración del MEP relacionada con los educadores.

Propiamente en el modelo de asignación de recargos e incentivos podría decirse que los gremios son instancias que pueden ejercer medidas de presión para promover o vetar propuestas relacionadas a éstos. En la historia así lo han hecho. Sus luchas han promovido la creación de incentivos y de recargos y han vetado planteamientos para modificar algunos de ellos. De ahí su importancia de tomarlos en cuenta para cualquier modificación al modelo que se quisiera promover.

4.2 Relación entre los actores externos y el MEP en materia de recargos

El Ministerio de Educación Pública es concebido por la Dirección General de Servicio Civil como una entidad con mucha libertad para la creación y asignación de recargos gracias al Artículo 118 del Código de Educación que le da esta potestad al titular de la cartera. Sin embargo, en los últimos años se ha intentado un mayor acercamiento entre ambas instancias en esta materia, aunque ésta no es vinculante. Aproximadamente desde el 2008, el MEP está enviando a consideración de la DGSC los recargos docentes que desea crear. Pese a ello, aunque la opinión de la Dirección ante una determinada consulta sea la de no crear el recargo, el Ministerio puede continuar con el trámite. Cabe señalar que en algunos casos así lo ha hecho.

³ La información y visión de cada sindicato del MEP podría variar, sin embargo, a la fecha de entrega de este documento solo fue posible concretar una reunión con representantes de la Asociación Nacional de Educadoras y Educadores (ANDE).

En lo que respecta a la relación entre los gremios y el Ministerio de Educación puede mencionarse que durante la administración del ex Ministro Leonardo Garnier se realizaron encuentros para negociar temáticas relacionadas con el pago de incentivos y recargos, siendo el diálogo la estrategia de negociación más utilizada entre algunos de ellos, como es el caso de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE). Sin embargo, en la época actual las conversaciones y negociaciones respecto a estas materias están de cierta forma suspendidas ya sea porque no corresponden a un interés actual de alguna de las partes, o bien porque no se ha logrado avanzar en propuestas pendientes.

La ANDE también ha tenido que desarrollar acciones en esta materia con la Dirección General de Servicio Civil, al ser esta la entidad encargada de la creación de categorías de puestos. Durante la Administración Garnier se planteó la posibilidad de crear una categoría de puesto para el docente de escuela de horario ampliado y para el Director de este tipo de centro educativo también. El planteamiento era eliminarlo como recargo, y que se creara una categoría nueva que incluyera el horario de esta modalidad, que contemplara el reconocimiento económico de lo que significaba el recargo como parte del salario de esta clase de educador. Por parte del Servicio Civil hubo anuencia a hacer esta modificación, sin embargo, la misma finalmente no cristalizó.

4.3 Poder de cada uno de los actores externos al MEP que tienen algún papel en la asignación de recargos

Si bien es cierto el MEP tiene mucho más poder que otras instancias del Gobierno Central en su relación con la DGSC, por lo menos en lo que respecta a la creación, modificación y/o eliminación de recargos docentes, lo cierto es que esta Dirección aun así tiene poder en este modelo y en eventuales medidas para modificarlo.

Tal es el caso de medidas relacionadas con la creación de categorías de puestos que podrían racionalizar la cantidad de recargos. Un ejemplo es el caso de la modalidad de horario ampliado anteriormente mencionada.

En lo que respecta a los gremios, éstos tienen la capacidad de veto sobre planteamientos de posibles modificaciones al modelo actual. De la misma forma tienen la capacidad de plantear proyectos de modificación a los otros actores involucrados. Sin embargo, no tienen el poder para implementar estas propuestas, ni de ejecutar nuevos modelos estratégicos de hacia dónde deberían de enfocarse los recargos.

En el Cuadro 11 pueden observarse algunos espacios de poder o carencia de éstos que tienen tanto el MEP como la Dirección General de Servicio Civil y los gremios en esta materia.

Cuadro 11

MEP: Poder o carencia de poder de actores externos que tienen algún papel en la asignación de recargos

Actor	Elementos de poder	Carencia de poder
MEP	-Tiene la potestad de crear algunos recargos docentes que no superen el 50% del salario del funcionario sin necesidad de consultar al Servicio Civil.	-Para hacer viables sus propuestas de modificación debe intentar consensuarlas con los gremios. -Algunas de las soluciones que puede impulsar para disminuir la cantidad de recargos debe ser autorizada por la DGSC. -No puede crear categorías de puestos.
Servicio Civil	-Tiene la potestad de aprobar o rechazar los recargos salvo los de proyectos. -Tiene la potestad de aprobar o rechazar la creación de categorías de puestos. -Tiene la potestad de avalar, crear, eliminar recargos. -Establece los salarios base de todos los funcionarios.	-Carece de poder respecto a los recargos de proyectos que puede crear la Ministra.
Gremios	-Pueden vetar propuestas de modificación del modelo actual. -Tienen la capacidad para proponer medidas nuevas y que éstas sean escuchadas.	-No tiene poder para definir por sí solos el rumbo que debería de tomar el modelo

Elaboración propia, con base en normativa y entrevistas a actores claves, 2016.

4.4 Visión y disposición al cambio de los actores externos al MEP que tienen algún papel en la asignación de recargos

Desde la visión de la Dirección General de Servicio Civil se considera que al ser esta entidad el órgano rector en la gestión de los recursos humanos del Estado costarricense, las potestades para avalar, crear y eliminar recargos deberían ser de su exclusividad. Sin embargo, actualmente no se está formulando ninguna iniciativa que busque derogar el Artículo 118 del Código de Educación que da potestades de esta naturaleza al jerarca de la cartea del Ministerio de Educación Pública.

Por su parte, para los gremios tanto el recargo como el incentivo inciden en la calidad de la educación. En lo que respecta a la asignación de recargos, esta figura es considerada en sí misma como desventajosa para los trabajadores pues se trata al final de cuentas de una sobrecarga de labores, que podría estar en detrimento de su salud e incluso de la calidad de la educación, y que además no establece una remuneración justa por las labores extraordinarias que son asumidas.

Existe también un reconocimiento de que la manera en que se otorgan los recargos no necesariamente es la más adecuada, pues da pie a que se pueda aplicar cierto rango de discrecionalidad por parte de los Directores en la elección del funcionario que asumirá el recargo. Además de que provoca la desigualdad salarial entre los funcionarios de un mismo centro educativo.

Pero al mismo tiempo, se reconoce que de cierta forma la existencia de los recargos es una necesidad al menos en dos vías. Una del sistema, en tanto que se trata de soluciones a necesidades urgentes y de un determinado momento que requieren de acciones rápidas para subsanarlas. Y otra en lo que respecta a reconocer que se trata de una forma en que los educadores pueden aumentar su ingreso salarial (aunque el monto no se reconozca como justo).

En todo caso, si bien se considera importante la necesidad de revisarlos, pues en términos generales no se perciben como positivos, el tema específico de la asignación y pago de los recargos es considerado como menor ante las muchas otras necesidades de revisión y reestructuración que requiere el Ministerio de Educación Pública para mejorar la educación así como para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados. Es decir, la asignación de recargos no es un tema que esté entre la agenda prioritaria de diálogo y análisis de los gremios.

Por último, es importante señalar que al menos desde el punto de vista de la ANDE existe una necesidad de concientizar a sus agremiados respecto a las consecuencias negativas de mantener y/o ampliar la estructura de recargos. Esto en tanto que el ideal al que aspiran no es que se remunere a los funcionarios por todas las labores extraordinarias que deben asumir, sino que más bien se debe abogar por que se simplifiquen las labores de los docentes (eliminando las múltiples funciones extras que se les asignan) para de esta forma permitirles que puedan realizar su trabajo de la mejor manera posible, lo cual traería beneficios para el trabajador y para el sistema educativo en general.

5 ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA ASIGNACIÓN DE INCENTIVOS

La dinámica para asignar y pagar los recargos y los incentivos de los funcionarios del Ministerio de Educación Pública difiere entre sí, de ahí la necesidad de analizarlos por separado.

Antes de comenzar con el mapeo de actores en materia de incentivos, es importante hacer una breve descripción que permite comprender en qué consiste cada uno de ellos.

5.1 Los incentivos salariales en el Ministerio de Educación

Tal y como se señaló en el primer apartado de este trabajo, en el V Informe del Estado de la Educación (2015) se identificaron 5 incentivos salariales para los funcionarios del MEP.

- Zona de Menor Desarrollo Social o Índice de Desarrollo Social (IDS)
- Zonaje
- Incentivo para el Desarrollo de la Docencia
- Dedicación exclusiva
- Carrera Profesional

A continuación, se describen brevemente cada uno de ellos:

5.1.1 Incentivo por Zona de Menor Desarrollo Social o Índice de Desarrollo Social (IDS)

Se trata de un pago adicional que se les otorga a los docentes y administrativo docentes, orientadores, asistentes de orientadores y bibliotecarios que laboran en centros educativos ubicados en las zonas de menor desarrollo socioeconómico.

Surgió de un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación Pública y representantes de los gremios en octubre de 1996 y diciembre de 1997, y su justificación radicaba en el hecho de que se quería “(...) *atraer a educadores titulados a esas zonas y contribuir a crear mayores oportunidades para los estudiantes*” (Resolución DG-145-2010)

Los centros educativos que se toman en cuenta para este incentivo económico son los que están ubicados en distritos que se clasifican en el nivel “bajo” y “muy bajo” del Índice de Desarrollo Social que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Para los años 2014 y 2015 se utilizó el mismo Índice de Desarrollo Social que elaboró MIDEPLAN en el 2013. Adicionalmente a los centros educativos que se encuentran en estas zonas, se incluyen algunos que fueron incorporados de acuerdo a criterios establecidos por una Comisión Tripartita instalada desde el 2007, y que está compuesta por representantes del Ministerio de Educación Pública (que incluyen representantes de la Dirección de Planificación Institucional, la Dirección de Recursos Humanos y el Despacho de la Ministra), los gremios del Magisterio Nacional y la Dirección General de Servicio Civil.

Las condiciones para hacer efectivo este pago se encuentra en la Resolución DG-145-2010 de la Dirección General de Servicio Civil del 6 de mayo de 2010.

Actualmente la Comisión Tripartita tiene la tarea de analizar la metodología utilizada para el pago de este incentivo pues se observan preocupaciones como el hecho de que no se incluyen centros educativos que presentan condiciones de alta vulnerabilidad que podrían justificar su inclusión dentro de la lista, pero que al no formar parte de un distrito de bajo o muy bajo desarrollo social, no están tomados en cuenta. Ejemplos de ello fueron reseñados en el V Informe del Estado de la Educación “(...) en la zona de Guanacaste, donde se ubica el principal desarrollo turístico e inmobiliario del país, existen centros educativos que operan en condiciones muy limitadas, similares a las de la frontera norte. El valor del IDS impide otorgar el incentivo a los docentes de esa zona. Por otra parte, en la zona urbana, existen centros educativos que operan en barrios marginales. A los docentes de dichos centros tampoco se les otorga el incentivo,

debido a que el centro está localizado en un cantón de mejor desarrollo relativo” (PEE, 2015: 229).

En marzo de 2015 se acordó que la Comisión estudiaría una nueva metodología que se esperaba aplicar en el 2017 y que pudiera considerar temas como asignar el incentivo según centros educativos y no distritos, e incluso presentar una propuesta que contemple la integración de parámetros como zonaje, índice de desarrollo social y peligrosidad en uno solo. Sin embargo, actualmente aún no se cuenta con una nueva metodología y la Comisión no se ha vuelto a reunir desde octubre de 2015.

El pago de este incentivo no requiere de mayor trámite en términos operativos pues se aplica de manera automática a los funcionarios de los puestos anteriormente señalados que laboren en los centros educativos que se han definido como de bajo o muy bajo desarrollo social ya sea por MIDEPLAN o por la Comisión Tripartita.

5.1.2 Zonaje

El zonaje es un incentivo que se paga a los funcionarios que laboran en centros educativos ubicados en zonas catalogadas como incómodas o insalubres. Dependiendo del centro educativo así se define el porcentaje que deberá recibir el servidor, en donde se toman en cuenta factores como la insalubridad, vías de comunicación, transporte, alimentación, etc. (Reglamento para el pago del Zonaje a los servidores del MEP, 1985).

El Departamento de Planeamiento Físico del MEP es quien define las variables que se deben tomar en cuenta y asigna los puntajes a cada centro educativo. Aquellas instituciones que obtengan 10 o más puntos se consideran como ubicadas en zonas incómodas o insalubres.

A diferencia del incentivo por IDS, que es solo para ciertos funcionarios que laboran en la institución, el zonaje se paga a todos los servidores del centro educativo de manera automática.

Tal como se mencionó en el apartado sobre el incentivo del IDS, en la Comisión Tripartita que está revisando dicho incentivo se analiza la opción de integrarlo con el zonaje y el factor de alta peligrosidad para crear un único incentivo salarial.

5.1.3 Incentivo para el Desarrollo de la Docencia

Se trata de un incentivo económico creado en febrero de 1984 dirigido al “perfeccionamiento” del personal docente ya que se pensaba que por medio de este recurso económico salarial el funcionario podría “(...) actualizarse en sus conocimientos, adquirir instrumentos de trabajo, tales como materiales de apoyo, fichas, guías, producir documentos de interés propio, etc.” (Considerando 5 de la Resolución DG-08-94, del 3 de febrero de 1994).

Si bien en aquel momento el incentivo estaba dirigido únicamente a ciertos puestos del Tomo II del Estatuto de Servicio Civil, a partir de 1997 se han incorporado más categorías de puestos, alcanzando casi todos los servidores que se incluyen en dicho Tomo.

A diferencia de otros incentivos, el porcentaje de este sobresueldo se paga a casi todos los educadores y opera casi como un rubro más del salario fijo de los docentes.

5.1.4 Dedicación exclusiva

La dedicación exclusiva se define como “(...) el ejercicio profesional del funcionario únicamente para el órgano público que contrata sus servicios, lo cual demanda del mismo ostentar una carrera universitaria con el correspondiente grado académico y que se encuentre debidamente acreditada” (Artículo 1 Resolución DG 254-2009).

Los lineamientos para su pago son los mismos que operan para todo el sector público de acuerdo a la Resolución DG 254-2009, es decir, sus lineamientos y modificaciones superan las particularidades del Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, es importante señalar que los docentes no pueden optar por este incentivo, únicamente pueden hacerlo los siguientes puestos:

- Asesoría.
- Asesoría Pedagógica.
- Director Regional de Educación.
- Director de Servicios Administrativos Financieros.
- Asistente de Dirección de Centro Educativo (Colegio).
- Bibliotecario Asistente de Centro Educativo (Colegio).
- Director de Enseñanza Preescolar 2 y 3.
- Director de Enseñanza General Básica 2, 3, 4 y 5.
- Director de Colegio 1, 2 y 3.
- Director de Enseñanza Laboratorio.
- Director de Enseñanza Especial 2 y 3.
- Director de Instituto Técnico Profesional (femenino o educación comunitaria).
- Orientador.
- Orientador Asistente.

5.1.5 Carrera Profesional

La carrera profesional es un incentivo salarial que se paga a todos los funcionarios públicos que se incluyen dentro del Estatuto de Servicio Civil, sin embargo, para el caso de los docentes existen normas de aplicación específicas las cuáles se detallan en la Resolución DG-333-2005 de la Dirección General de Servicio Civil.

En dicha normativa se establece que los objetivos básicos de este incentivo son estimular la superación académica y laboral del personal docente, así como coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales docentes mejor calificados en aras de aportar positivamente al desarrollo de la educación costarricense.

Los factores ponderables para el reconocimiento de pago por Carrera Profesional Docente son los que se mencionan a continuación. Los requerimientos que implica cada uno de se detallan en la normativa.

- Grados académicos.
- Actividades de capacitación recibidas.
- Experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional.
- Publicaciones realizadas.
- Aporte al sistema educativo nacional.

A diferencia de otros incentivos como el IDS y el zonaje, la carrera profesional docente se trata de un beneficio a título personal. Independientemente del centro educativo en el que se desempeñe, cada funcionario debe tramitar la asignación del puntaje y su respectivo pago ante la Dirección de Recursos Humanos.

Uno de los temas que preocupan sobre este incentivo tiene relación sobre todo con uno de los factores ponderables: el grado académico. Dicha inquietud se deriva de los retos que significa la proliferación de universidades privadas sin que se regule de forma clara la calidad de las mismas. Esto en tanto que el puntaje se asigna en función del grado académico sin que medie ningún tipo de verificación de la calidad del centro de educación superior del que provenga el título obtenido.

Más allá del factor económico, el problema está en que el valor del incentivo se podría estar perdiendo pues se está estimulando la profesionalización sin que ésta vaya acompañada necesariamente del factor de calidad. Si no se vela porque exista esta relación el impacto del incentivo en la calidad de la educación costarricense podría ser muy limitado.

Cabe señalar que el cuerpo docente en Costa Rica está altamente profesionalizado. De acuerdo a datos del Estado de la Educación el 95% de los docentes en el país está titulado (PEE, 2015). Sin embargo, esto no significa que esa profesionalización se traduzca necesariamente en calidad docente, el V Estado de la educación mencionaba que de la calidad de esta profesionalización se sabe muy poco.

5.2 El rol de los actores que participan en la asignación de los incentivos del MEP

A diferencia de la asignación y el pago de los recargos, en materia de incentivos los actores sociales clave son aquellos externos al MEP. Esto porque en términos operativos el pago de los incentivos no genera mayor trámite dentro del Ministerio.

El IDS y el zonaje se paga de manera automática a los docentes y servidores (en el caso del zonaje) que laboren en instituciones educativas que califiquen para el pago, es decir, no requiere que medie mayor trámite. El incentivo didáctico se trata de un pago que en la práctica opera como parte del salario fijo de los funcionarios. Por su parte, en lo que respecta a la dedicación exclusiva y la carrera profesional, se trata de incentivos a título personal que cada funcionario debe gestionar ante la Dirección de Recursos Humanos, en el caso de la primera tiene un plazo fijo que puede ser prorrogable si las condiciones para su otorgamiento se continúan cumpliendo, mientras que en el segundo, una vez aprobadas se convierten en remuneraciones que forman parte del salario del funcionario independientemente del centro educativo en el que labore o el puesto que ocupe dentro del mismo.

En ninguno de los casos se requiere que alguna instancia del MEP esté enviando circulares anuales que establezcan plazos y requisitos para que los directores o funcionarios envíen formularios con solicitudes de asignación, como es el caso de los recargos. Se tratan de incentivos al trabajador y no la aprobación de una función específica que necesita el Ministerio al que luego se le asigna un trabajador que la ejecute.

Es por ello que a nivel de incentivos no resulta relevante realizar una diferenciación de actores a nivel interno del MEP pues su existencia y normativa se ha establecido a partir de necesidades y negociaciones en las que ha participado el Ministerio de Educación Pública con otros actores externos.

De modo que los en esta materia los actores que tienen un rol importante son tres:

- **La Dirección General de Servicio Civil:** es el actor que por Constitución se encarga de la clasificación, selección y valoración del empleo público. De modo que cualquier tema que tenga que ver con el salario de los funcionarios públicos, en este caso los funcionarios del MEP, debe ser aprobado y regulado por esta Dirección.
- **Las autoridades del MEP:** es el patrono directo y por ello tiene un rol central.
- **Los gremios:** tienen un poder político y de movilización que los hace ocupar un rol importante en la viabilidad de poder o no ejecutar la creación, modificación o eliminación de los incentivos salariales. De hecho, debe recordarse que los incentivos salariales propios del Ministerio de Educación han resultado de negociaciones políticas entre el MEP y los gremios.

Estos tres actores son precisamente los que conforman la Comisión Tripartita que está encargada de estudiar la metodología que se utiliza actualmente para definir el incentivo del IDS y la posibilidad de integrar en uno mismo este incentivo junto al de zonaje e incluir el factor de peligrosidad.

5.3 Relación entre los actores

Como se ha venido mencionando, desde hace al menos dos años existe una Comisión que involucra a los tres actores centrales en términos de incentivos salariales en el MEP, que tienen la tarea de negociar respecto a la creación de una nueva metodología de incentivo salarial que trabaje sobre las falencias que se han identificado por todos los actores respecto al IDS y que incluso integre al incentivo del zonaje.

Esto significa que ha existido una disposición para el diálogo, aunque en la actualidad esté suspendido (debe recordarse que la Comisión no se reúne desde octubre de 2015), de ahí que los criterios para pagar el incentivo del IDS no han variado desde el 2014. Sin embargo, es importante mencionar que, como se verá más adelante, la Segunda Convención Colectiva del Magisterio Nacional suscrita en junio del presente año toca esta temática.

Actualmente desde la Dirección de Planificación Institucional del MEP se está finalizando una propuesta sobre la reformulación de este incentivo para presentarla a los gremios y la DGSC. Algunos de los temas que toca es el de crear un nuevo indicador que incluya nuevos criterios a los que se les asignaría un puntaje que permitiría definir, a partir de elementos más pertinentes, cuáles centros educativos deberían contemplarse a la hora de pagar el zonaje. Los nuevos criterios incluirían propuestas de oficinas centrales y de los gremios. Algunos de los que se valoran a la fecha son acceso, peligrosidad, zona turística, estado de la infraestructura, mortalidad infantil, entre otros. La propuesta contemplaría un valor para cada uno de los indicadores elegidos y los centros educativos que alcancen cierta puntuación serían contemplados para que se pague este incentivo a todos los funcionarios que laboren en él.

5.4. Poder de cada uno de los actores que tienen algún papel en el diseño de los incentivos

En materia de incentivos salariales el MEP y la Dirección de Servicio Civil deben trabajar juntos y por ello tienen una cuota igual de poder.

Sin embargo, en materia de incentivos no salariales la DGSC no necesariamente tiene potestades pues ya se trata más de acciones que el MEP, en su calidad de patrono, puede desarrollar para incentivar a su personal.

Por su parte, los gremios tienen un poder político muy importante en esta materia. Al igual que en el caso de los recargos, tienen la capacidad de que sus propuestas sean escuchadas, y si bien, carecen del poder para implantarlas, la historia ha mostrado que algunas de sus negociaciones han tenido resultado (al crearse los incentivos) o que su rechazo ha tenido el poder de veto.

Tal es el caso de los intentos que se han realizado para crear incentivos vinculados a la calidad de los docentes o de los centros educativos. Por ejemplo, durante la Administración de José María Figueres Olsen, se barajó la idea de que en la calificación del docente se agregara un ítem que tomara en cuenta su labor vinculada con criterios

como la cantidad de estudiantes que desertaron y los niveles de aprobación, etc. Asimismo, en la Administración de Miguel Ángel Rodríguez se intentó crear un incentivo docente que se basara en un ranking de las instituciones basado en criterios como la deserción y la aprobación. El ranking se elaboró, pero no se publicó. En ambos casos hubo rechazo de los gremios por diversos factores que resultó en la no creación de estos incentivos.

Cuadro 12

MEP: Poder o carencia de poder de actores externos que tienen algún papel en el diseño y asignación de incentivos

Actor	Elementos de poder	Carencia de poder
MEP	-Tiene la potestad de definir y poner en agenda la modificación, creación o eliminación de incentivos (salariales o no salariales).	-Por sí solo no puede eliminar o modificar ningún incentivo salarial pues requiere de la aprobación de la Dirección General de Servicio Civil. -La viabilidad de sus propuestas en esta materia se relaciona con el apoyo o rechazo de los gremios a las mismas.
Servicio Civil	-Tiene la potestad de aprobar o rechazar los incentivos salariales.	-Debe coordinar con el MEP si desea eliminar o modificar algún. -La viabilidad de sus propuestas en esta materia se relaciona con el apoyo o rechazo de los gremios.
Gremios	-Pueden vetar propuestas de modificación, creación o eliminación de incentivos. -Tienen la capacidad para proponer medidas nuevas y que éstas sean escuchadas.	-No puede crear incentivos o eliminar incentivos por sí mismo.

Fuente: Elaboración propia, con base en entrevistas a actores claves, 2016

5.5 Visión y disposición al cambio de los actores que tienen algún papel en la asignación de recargos

Desde actores como el MEP y las DGSC las razones que justifican el incentivo del IDS ya no están presentes pues hoy en día existen profesionales en educación en todo el país. Sin embargo, para los tres actores es evidente que hay otros elementos que dificultan en algún nivel la disposición de las y los docentes para laborar en determinados centros educativos. De ahí que, tal y como se ha venido mencionando, en materia de los incentivos del IDS y el zonaje, existe una disposición de la DGSC, el MEP y los gremios para modificar el sistema actual. El tema está en definir los criterios que deben tomarse en cuenta, y poder pasar de un modelo que asigna este incentivo según distritos, a uno dirigido a centros educativos en concreto, con el desafío de poder definir los criterios que determinarían en cuáles centros se debe pagar un incentivo a los funcionarios y en cuáles no.

Es importante señalar que, a diferencia del tema de los recargos, el de los incentivos, y en especial el relacionado con el IDS y el zonaje, sí representa una prioridad en la

agenda de los gremios y el Ministerio de Educación. Prueba de ello es que, en la Segunda Convención Colectiva del Magisterio Nacional, suscrita el 1 de junio de 2016, se incluyó un artículo que establece el compromiso de trabajar sobre este tema:

“Artículo 17. Comisión Temporal de evaluación integral de los componentes de zonaje e Incentivo por laborar en Zona de Menor Desarrollo. Se constituirá una Comisión Temporal para realizar una evaluación integral de los componentes denominados zonaje e incentivo por laborar en zona de menor desarrollo (IDS) y de peligrosidad. Lo anterior para formular una propuesta de transformación en un incentivo aplicable a nivel de centro educativo según las características geográficas, socio-económicas y ambientales” (MEP-SEC-STRACOME-ANDE, 2016).

Cabe mencionar que una de las propuestas de los gremios para esta modificación es incluir el criterio de zona de peligrosidad entre los aspectos que deben tomarse en cuenta para definir en cuáles centros educativos se debe de otorgar el nuevo incentivo.

En lo que corresponde al incentivo didáctico, su revisión no es un tema que sea de interés de ninguno de los actores, más aún si se toma en cuenta que en la práctica ya opera como parte del salario fijo de los docentes.

En términos de la dedicación exclusiva y la carrera profesional sus parámetros están más ligados a una discusión sobre los incentivos salariales de los empleados públicos en general, de ahí que superan las acciones de cada uno de estos actores por sí mismo.

Sin embargo, cabe señalar que en el caso de la carrera profesional existe un consenso en la preocupación, mencionada anteriormente, de la calidad de la carrera docente en tiempos donde la proliferación de universidades privadas no se encuentra muy regulada en términos de la calidad de su oferta educativa. Pese a ello no hay acciones concretas que se estén tomando para modificar específicamente este incentivo salarial.

6 ALGUNOS RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Una vez mapeados algunos de los actores que intervienen en la asignación de los recargos e incentivos dentro del MEP, entendiendo su rol y acercándose a sus visiones sobre el proceso, es posible identificar algunos riesgos comunes que presenta la estructura actual y a los cuáles se considera importante prestarle atención:

- *Débil planificación estratégica:* Tanto en materia de recargos como de incentivos se observa una débil planificación estratégica. La estructura actual no parece responder a un criterio global del Ministerio de hacia dónde se quiere direccionar la educación nacional y cuáles deben ser sus prioridades.

Prueba de ello es que la Dirección de Planificación no tiene ningún conocimiento de cómo se asignan los recargos docentes en la Institución lo que evidencia que se trata más de un trámite operativo, que uno que responda a criterios de planificación estratégica. A ello se suma el hecho de que, si bien los recargos no

son derechos adquiridos de los trabajadores, en la práctica podrían parecer como tales pues se continúan renovando sin realizar revisiones de fondo que continúen justificando su existencia.

Además, no existen procesos de revisión de la pertinencia de que un determinado recargo todavía exista o no, las únicas modificaciones que se hacen tiene relación con los requisitos del personal que podría asumirlos.

En el caso de los incentivos, resaltan algunos como el IDS cuya razón de existir ya no lo justifica pero que aún no se ha logrado llegar a un acuerdo de cuál debe ser la nueva dirección que debe asumir.

- *La potestad del /la jerarca del MEP de crear recargos puede llevar a la creación de recargos que respondan a necesidades políticas de corto plazo y no a visiones estratégicas de mediano o largo plazo:* La creación de recargos de proyecto por parte de la Ministra no requiere de aprobación de ninguna instancia, por lo que cada jerarca que asuma el puesto puede crear los recargos de proyecto que así lo considere (en apego a la normativa), con fines de corto plazo y que luego complejizan aún más la estructura actual pues la Administración cambia pero el recargo se mantiene (aunque no necesariamente esté apegado a las prioridades de la nueva Administración). Es decir, los recargos pueden responder a demandas y necesidades de las administraciones (proyectos, planes piloto, entre otros), el problema es que puede ocurrir que luego no se les da continuidad a estos planes y los recargos continúan operando más por inercia que por visión estratégica.
- *Pocos controles para asegurar que los funcionarios a los que se les asigna cada recargo sean los más idóneos para ello:* Para la asignación de cada recargo se requiere que los Directores presenten una sugerencia de los servidores que deberían asumirlos. La Dirección de Recursos Humanos, que es la encargada de verificar que esta persona cumpla con los requisitos, no tiene forma de saber si este candidato es realmente el funcionario que tiene las mejores competencias dentro del centro educativo para asumir las labores que se le están asignando. Únicamente puede saber si ese funcionario cumple o no con los requisitos establecidos en la normativa.
- *El modelo de asignación de recargos privilegia una visión de los centros educativos como islas cuyo desarrollo depende de los Directores:* La asignación de los recargos dependen de las gestiones que debe hacer el Director. Si en un centro educativo el Director no realiza ninguna gestión ese centro educativo no tendrá esas funciones adicionales. Es decir, en la práctica no se muestra esa planificación estratégica que exija que por un tema de prioridad o interés estratégico determinados centros educativos deben de tener ciertos recargos funcionando. Por ejemplo, los Comités de Apoyo y Evaluación de los Aprendizajes están presentes en todas las modalidades de educación del Ministerio y se relacionan con temas vinculados con la equidad, la calidad y la

permanencia educativa, sin embargo, si un Director no gestiona la asignación de los recargos para estos Comités, lo más probable es que ese centro educativo no tenga dichos espacios docentes.

- *Debilidad en la verificación de que los recargos estén cumpliendo su objetivo y que continúen justificándose:* Relacionado con los riesgos mencionados hasta el momento, en la práctica operan muy pocos medios de verificación que permitan saber si los recargos asignados están dando los resultados que se esperan. Por ejemplo, el de Cooperativas, que la Dirección a cargo de su aprobación no tiene la capacidad para evaluar el funcionamiento de este recargo en todos los centros educativos que lo tienen asignado.
- *La complejidad del sistema actual hace que para las nuevas autoridades resulte complicado comprender cómo funciona y por ello se dificultan sus posibilidades de buscar modificarlo en aras de enfocarlo más en la calidad educativa:* existe consenso en que la estructura salarial del MEP es altamente compleja. Los jerarcas de esta cartera generalmente están solo por 4 años, tiempo en el que deben comprender el funcionamiento de todo el Ministerio y la forma en que pueden desarrollar su plan educativo. La complejidad del sistema de asignación de recargos favorece la inercia del sistema pues dificulta su comprensión y por ello las posibilidades de encontrar espacios para su mejoramiento en términos estratégicos, más allá de hacerlo más operativo.
- *Existe una débil relación entre los incentivos salariales y la calidad educativa:* En el país hace falta aún ahondar en la posibilidad de utilizar métodos e incentivos alternativos y no necesariamente salariales que apunten hacia la calidad de la educación (al respecto ver la recopilación que se muestra en el V Informe del Estado de la Educación) pues algunos de los actuales, como el IDS, ya no se apegan a las necesidades de la educación en la actualidad.
- *Los incentivos dirigidos a la calidad docente muestran el mismo desafío que la profesionalización del sector público nacional:* Mientras que no se ahonde en las regulaciones respecto a la calidad de la oferta educativa de las universidades se corre el riesgo que el objetivo de este incentivo, que es la calidad en la formación del funcionario, no se esté logrando.

De la mano de los riesgos identificados el mapeo de actores ha permitido identificar algunas posibles oportunidades para al menos simplificar el modelo de asignación de recargos e incentivos actuales y en algunos casos mejorarlos en aras de beneficiar la calidad educativa.

- *Interés porque las DRE, en la figura del supervisor, asuman un rol más activo en lo que respecta a los recargos:* Con las indicaciones que se han realizado para este 2016 se abre la oportunidad de que la asignación y el funcionamiento de los recargos pueda ser más supervisada. Esta oportunidad no debe limitarse a un

simple auditoraje de matrícula para verificar que la cantidad de recargos asignados a una institución sea la adecuada, sino que debe aprovecharse para empezar a velar porque las funciones para las cuales se pagan los recargos estén realmente cumpliendo su objetivo. Asimismo, en la actualidad el MEP está construyendo un modelo de supervisión que se espera sea el que establezca cuáles deben ser las funciones de este actor de las DRE, en dicho modelo podrían contemplarse algunos de estos temas.

- *Migrar de la modalidad de horario alterno a la de horario ampliado y la creación de la categoría de puesto para ello:* La modalidad de horario ampliado permite que los estudiantes reciban la malla curricular completa lo que beneficia su desarrollo educativo. La existencia del horario alterno responde a una necesidad: cuando no hay infraestructura suficiente, y la demanda así lo amerita, se deben utilizar las mismas instalaciones en dos turnos para poder cubrir a toda la población. En la actualidad, las tendencias demográficas apuntan hacia la disminución de la población estudiantil en primaria, de ahí que el enfoque ha ido variando de la necesidad de cobertura a la de calidad. Como parte de ello se está empezando a valorar que las escuelas de horario alterno pasen a horario ampliado. Por ejemplo, si una escuela lo que requiere son dos aulas más para poder impartir horario ampliado, lo más conveniente es invertir en la construcción de esas dos aulas en lugar de mantener el horario alterno o construir una escuela más. Cabe señalar que la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa se propuso privilegiar este tipo de medidas durante el 2017. El objetivo estratégico de migrar de una modalidad a otra llevaría a la conveniencia de que se cree la categoría de puesto de docente de horario ampliado, sobre todo si se aspira a que en el país ésta sea la modalidad de atención más común.

Cabe señalar que como parte de las medidas que se han venido tomando en este respecto, se está solicitando a las DRE que identifiquen y programen cuáles escuelas podría migrar de modalidad, de esta forma desde oficinas centrales no se debe esperar a que el Director del centro educativo lo solicite.

- *Creación de categorías de puestos para eliminar los recargos:* Una gran parte de los recargos docentes que se asignan en el MEP podrían eliminarse si se creara el puesto específico para ese tipo de servidor. Esto no solo ocurre con el tema del horario ampliado mencionado anteriormente. Por ejemplo, el recargo por lecciones de 60 minutos se asigna en al menos tres Unidades diferentes y responden a un mismo tipo de categoría. Se trata de aquellos docentes que imparten lecciones en colegios técnicos o en materias de especialidades en colegios académicos y ofertas especiales y cuya lección tiene una duración de 60 minutos en lugar de 40. Crear esta categoría de puesto no tendría mayores consecuencias económicas pues el Ministerio ya está pagando esta diferencia. El beneficio sería en la simplificación de la estructura de recargos, así como en disminuir la cantidad de trámites que deben realizar los Directores de los centros educativos y los funcionarios de oficinas centrales encargados de éstos.

Sin embargo, la creación de esta nueva categoría de puesto tendría que tener el aval del Ministerio de Hacienda pues de cierta forma se trataría de la creación de puestos nuevos, aunque al final de cuentas no representen una diferencia numérica en la cantidad de personas contratadas (pues pasarían de ser docentes de secundaria con recargo de 60 minutos a docentes de lecciones de 60 minutos).

- *Eliminar el factor desigualdad:* Los recargos son una fuente de desigualdad económica entre la comunidad educativa (entre centros educativos y a lo interno de ellos). Si bien se trata del pago de funciones adicionales a las que ordinariamente debe hacer un trabajador, lo cierto es que en los centros educativos hay muchas otras funciones adicionales que realizan los funcionarios por las cuales no se les paga. El recargo como beneficio económico viene entonces a jugar como un recurso de desigualdad entre los servidores y de poder por parte de los directores que son quienes definen, bajo criterios muy generales, a qué funcionario se le debe asignar el recargo que incluye un pago. Una propuesta podría ser analizar subirle el salario a todos los docentes en un porcentaje que podría ser el promedio de los recargos, pero a cambio de que por ese pago adicional cada docente tendría que ejecutar acciones específicas que serían definidas por el Director. De esta forma se logra una sensación de mayor equidad salarial y laboral, pues todos están recibiendo un monto económico adicional pero además se les están asignando tareas que pueden ir incluso más acorde a las prioridades de la política educativa actual.
- *Analizar la razón de la existencia de algunos de estos recargos:* Por ejemplo, cooperativas, huertas escolares, PRIN, recargos de proyectos, ampliaciones de jornadas, etc; pues hay recargos que se pueden eliminar no por una decisión de eliminarlos en sí misma, sino porque se elimina el trabajo o la razón de ser de su existencia.

Las únicas modificaciones que se les han hecho a este tipo de recargos son para agregar o quitar requisitos respecto a quién puede asumirlos, pero no sobre la pertinencia del recargo en sí mismo.

7. CONCLUSIONES

El mapeo de los actores que participan en los procesos de formulación, aprobación e implementación de los incentivos y recargos dentro del permitió observar dinámicas operativas diferentes para el tema de los recargos y de los incentivos.

En lo que respecta a recargos, dentro del MEP existe una diversidad de actores que tienen alguna función y que complejizan el trámite operativo de solicitud, aprobación y asignación de cada recargo. De ahí que la prioridad haya sido parametrizar, y estabilizar este modelo para que de cierta forma “fluya” sin mayores inconvenientes.

Por el contrario, en lo concerniente a los incentivos, al tratarse de pagos más automáticos operativamente no representan una gran complejidad.

A nivel de actores externos al Ministerio fue posible observar una gran similitud, siendo la Dirección General del Servicio Civil y los gremios los más interesados y con mayor poder o capacidad de maniobra tanto en el tema de recargos como de los incentivos.

Sin embargo, la principal conclusión a la que puede llegarse al finalizar el presente análisis es que el modelo actual de asignación de incentivos y recargos del MEP opera bajo una lógica de tipo operativo e inercial en donde se han parametrizado las funciones y asignaciones de cada uno de los procesos que implican esta asignación y que le han dado cierta estabilidad al modelo. Este modelo, que tiene una sólida permanencia, se basa en una visión de la escasez de los recursos del MEP (de ahí la necesidad de operar por la vía de recargos y no de la creación de nuevas plazas) y fomenta de cierta forma la inequidad a lo interno de los centros educativos y entre las distintas modalidades de educación respecto a los funcionarios que tienen asignados recargos que les generan mayores ingresos y los funcionarios que no los tienen (a pesar de que muchas veces realicen funciones que podrían considerarse como recargos a los que no se les reconoce un recurso económico), o entre centros educativos cuyos funcionarios reciben algún incentivo salarial frente a otros que no.

Asimismo, en este modelo pareciera observarse una debilidad en términos de planificación estratégica pues su estado inercial hace que la pertinencia de los recargos e incentivos no sea analizada. Salvo en el caso del IDS y el zonaje (aunque su revisión pareciera estar suspendida) para la mayoría de los recargos no existe en la actualidad ningún actor que esté promoviendo el análisis o evaluación de su pertinencia ni que esté buscando la forma de vincularlos con las prioridades de la política educativa actual.

Por último, cabe señalar que tener una numerosa red de actores intra y extra MEP que tienen algún grado de poder para vetar o impulsar algún tipo de modificación al modelo significa que poder caminar hacia ventanas de oportunidad dirigidas a hacer más eficiente y estratégico este modelo, así como poder vincularlo con las prioridades de la política educativa actual, resulta en un proceso altamente complejo.

7 Bibliografía

1. Angulo, Jose Eduardo. 2015. "Incentivos al docente y su vinculación con el desempeño educativo", en Programa Estado de la Nación. *V Informe del Estado de la Educación*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
2. Decreto 35513-MEP. 2009
3. Decreto 37801-MEP. 2015
4. Decreto Ejecutivo 38170-MEP. 2014

5. Dirección de Planificación Institucional. 2015. *Manual para la Asignación de Códigos y Recargos Administrativos*. Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.
6. Circular UPE-142-2016. Ministerio de Educación Pública.
7. Ley N° 181. Código de Educación. República de Costa Rica. 1944.
8. Ley N°1581. Estatuto de Servicio Civil. República de Costa Rica.
9. N°37261-MP-MP. Manual para Administrar Personal Docente. República de Costa Rica. 2012.
10. Manual de Supervisión de Centros Educativos. Octubre, 2015.
11. MEP-SEC-STRACOME-ANDE. 2016. *Segunda Convención Colectiva del Magisterio Nacional*. San José. 1 junio.
12. Oficio Circular DHR-5453-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
13. Oficio Circular. DHR-6772-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
14. Oficio Circular. DHR-7577-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
15. Oficio Circular. DHR-7946-2015-DIR. Ministerio de Educación Pública.
16. Reglamento para el pago del Zonaje a los servidores del MEP, 1985
17. Resolución 1384. Ministerio Educación Pública. 2012
18. Resolución DG-018-94. Dirección General de Servicio Civil. 1994.
19. Resolución DG-145-2010. Dirección General de Servicio Civil. 2010
20. Resolución DG-08-94. Dirección General de Servicio Civil. 1994.
21. Resolución DG 254-2009. Dirección General de Servicio Civil. 2009.
22. DG-333-2005 de la Dirección General de Servicio Civil. 2005
23. Resolución N° DM-0042-2016.
24. Resolución N° MEP-558-2013.
25. Schmeer, Kammi. 2000. "Stakeholder Analysis Guidelines", en *Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform*. Health Sector Reform Initiative.

26. UNDP. 2009. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Estados Unidos.

Entrevistas realizadas

1. Barrantes, Julio. Jefe del Departamento de Asignación del Recurso Humano del Ministerio de Educación Pública. 18 de abril de 2016.
2. Brenes, Carmen. Secretaria General de ANDE. 23 de agosto de 2016.
3. Briceño, Marlen. Directora del Colegio Anastasio Alfaro. 17 de junio de 2016.
4. Chacón, Kattia. Asesora de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil. 20 de junio.
8. Chan, Francisco. Director del Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil. 2 de mayo de 2016.
9. Chinchilla, Giovany. Coordinador de Recargos de la Unidad de Programas Especiales del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
10. Cruz, Giselle. Asesora del Despacho de la Ministra de Educación Pública. 15 de julio de 2016.
11. De la O, Orlando. Director de Gestión y Desarrollo Regional. 27 de junio de 2016.
12. Díaz, Yaxinia. Directora de la de Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública. 21 de abril de 2016.
13. Flores, Wilberth. Director Regional de Educación San José- Oeste. 19 de junio de 2016.
14. Hernández, Magaly. Directora de la Escuela de Concepción de San Rafael de Heredia. 6 de mayo de 2016.
15. Jara, Ester. Coordinadora de Recargos de la Unidad de Educación Indígena del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
16. Martínez, Jimmy. Coordinador de Recargos de la Unidad de Secundaria Técnica del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
17. Martínez, Carmen. Directora Regional de Educación San José Norte. 9 de junio de 2016.

18. Mondol, Libia. Departamento de Asuntos Laborales de ANDE. 23 de agosto de 2016.
19. Mora, Mario. Ex Viceministro de Educación. 22 de abril de 2016.
20. Mora, Patricia. Jefa del Departamento de Servicios Educativos del Ministerio de Educación Pública. 14 de abril de 2016.
21. Mora, Patricia. Jefa del Departamento de Servicios Educativos del Ministerio de Educación Pública. 1 de julio de 2016.
22. Morales, Dennis. Coordinador de Recargos de la Unidad de Preescolar y Primaria del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
23. Ovares, Alexander. Ex Presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE). 19 de mayo de 2016.
24. Padilla, Aura. Subdirectora de la Dirección de Planificación Institucional del Ministerio de Educación Pública. 12 de mayo de 2016.
25. Pineda, Roberto. Coordinador de Recargos de la Unidad de Secundaria Académica del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
26. Rojas, Ana Patricia. Coordinador de Recargos de la Unidad Administrativa del Ministerio de Educación Pública. 28 de abril de 2016.
27. Ruiz, Reynaldo. Jefe del Departamento de Formulación Presupuestaria. 1 de julio de 2017.
28. Supervisores de la Dirección Regional de Educación de San José Oeste: Geovannie Soto (Circuito Mata Redonda- Sabana), Francisco Corella (Circuito Pavas), Marta Eugenia Jiménez (Circuito Escazú), Jetty Barboza (Circuito Santa Ana), Hilda González (Circuito de la Uruca y Tibás).