

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**EVALUACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL PROYECTO VENTANILLA
QUE SE IMPLEMENTA EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE
ALAJUELA-MEP 2020-2022**

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo para optar al grado y título de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo

GERMAN VINICIO AGUILAR SOLANO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2024

Dedicatoria

¡A la gloria del Padre, del Hijo y del Espíritu Santo!

La bondad, amor y misericordia de Dios Todopoderoso ha sido fructífera a lo largo de mi vida. ¡Gracias Señor por haberme permitido concluir esta etapa académica!

A mi madre María Cecilia Solano Solano, quien con su ejemplo de vida, trabajo y amor me enseñó la responsabilidad, el compromiso y la superación para ser un hombre de bien y valor al servicio de los demás.

A mi abuelita paterna, Josefa Oliva Cruz Masís, quien siempre creyó en mí e inició el camino hacia la exploración de la cultura y de la educación, al enseñarme a leer y a escribir siendo aún un niño pequeño. Siempre incentivó en mí un espíritu de singularidad e inteligencia.

A mis hijos, German Vinicio y Andrea Mariela, quienes son inspiración de amor y de compromiso en mi vida.

A mis hermanos, Alexánder y Ana Lisbeth, quienes siempre han mostrado una sonrisa, un reconocimiento de corazón y un apoyo, por los logros alcanzados a lo largo de mi vida.

Por último, a mi tía paterna y única, Rosibel Cruz Masís, quién siempre me miró con ojos de amor y ternura. Siempre vio en mí un hombre bueno, inteligente y valioso.

Agradecimientos

Agradezco, en primera instancia, a Dios por haberme permitido el don de la vida. Él me dotó de sabiduría, inteligencia y conocimiento para poder concluir el aprendizaje de esta disciplina y aptitud, como lo es la evaluación.

Al Comité Asesor, en las personas de las estimadas profesoras lectoras M.Sc. Nidia Esther Morera Guillén y Dra. Mayela Cubillo Mora. Al distinguido profesor guía M.Sc. Olman A. Villarreal Guzmán. En todo momento estas tres personas me brindaron su consejo, apoyo, conocimiento, dirección y tiempo para concluir con éxito este Trabajo de Investigación Aplicada. El camino fue duro y esforzado, sin embargo, el Comité Asesor me llevó a buen puerto en los momentos en que la rigurosidad académica era apremiante y exigente.

También, en este mismo acto de honor, reconozco y agradezco el gran apoyo, ayuda, asesoría y estímulo que me brindó siempre el Lic. Luis Gilberto Sandoval Cambrero, encargado administrativo del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo.

A todos y cada uno de los participantes en esta evaluación: los docentes, los directores de centros educativos seleccionados, el Supervisor de Centros Educativos del Circuito Educativo 07 del cantón de Poás, los funcionarios administrativos del DSAF de la Dirección Regional de Educación de Alajuela (DREA), las autoridades regionales y las autoridades nacionales del Ministerio de Educación Pública (MEP), que apoyaron y facilitaron su tiempo e información para poder cumplir con esta meta personal y académica.

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo

Dra. Jackeline García Fallas

Representante de la Decana del Sistema de Estudios de Posgrado

M.Sc. Olman A. Villarreal Guzmán

Profesor Guía

M.Sc. Nidia Esther Morera Guillén

Lectora

Dra. Mayela Cubillo Mora

Lectora

Mgr. Cathalina García Santamaría

Representante

Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo

German Vinicio Aguilar Solano

Sustentante

Índice General

Capítulo 1.....	12
Introducción.....	13
Hallazgos del Análisis de Evaluabilidad: Antecedentes del Objeto y Condiciones que Favorecen o Limitan la Evaluación	14
Antecedentes del Objeto de Evaluación.....	14
Condiciones que Favorecen o Limitan la Evaluación.....	31
Justificación de la Evaluación	33
Capítulo 2.....	36
Reconstrucción de la Teoría del Programa.....	37
Análisis del Contexto y los Actores Involucrados.....	37
Contexto General de la Intervención	37
Análisis de los Actores Involucrados en la Intervención	42
Teoría de la Intervención y Teoría del Impacto.....	57
Contexto General de la Intervención	57
Lógica Causal de la Intervención.....	59
Teorías que Sustentan el PV, Objeto de Evaluación	68
Descentralización del Estado Costarricense.....	68
Capítulo 3.....	87
Estrategia Metodológica	88
Diseño Evaluativo	88
Tipología de la evaluación.....	88
Delimitación de la Evaluación (Temporal, Espacial, Unidad de Estudio).....	88
Marco Evaluativo	88
Modelo de Evaluación	90
<i>Enfoque de Evaluación</i>	90
Participantes y Audiencias/Beneficiarios.....	90
Aspectos Metodológicos.....	91
Técnicas y Procedimientos para Recolectar la Información	91
Población y Muestra (Explícito el Tipo de Muestreo)	93
Técnicas de Análisis de la Información y de Valoración.....	96
Capítulo 4.....	108
Presentación y Discusión de Resultados.....	109
Criterio de Efectividad.....	109
¿Cómo ha Contribuido el Proyecto Ventanilla a Subsanan los Errores Administrativos en los Pagos de los Funcionarios de la DREA?.....	110
¿Está Satisfecho con la Respuesta que le ha Brindado el PV para Realizar Trámites y Resolver Diversas Situaciones Relacionadas con su Puesto, Pago de Salario, Sobresueldos y otros Beneficios Laborales?	113
¿Qué tan satisfecho está con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del PV?	122
Con base en su experiencia ¿Cuáles mejoras se le podrían realizar al Proyecto Ventanilla?	127
¿Se le proporcionan las herramientas y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva?	128
¿Cómo ha contribuido el Proyecto Ventanilla a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA?	132
¿Cómo ha Contribuido la Implementación del Proyecto Ventanilla en la DREA a la Disminución de Costos Personales Relacionados con Alimentación, Tiempo, Hospedaje, Transporte y a Disminuir Riesgos por el Desplazamiento a San José, para Realizar algún Trámite Administrativo o Consulta Relacionada con su Condición Laboral y Salarial?	136
¿En qué Medida el Proyecto Ventanilla Responde a las Necesidades de los Usuarios de la DREA?	141
¿En qué Medida el Proyecto Ventanilla, es Oportuno para el Cumplimiento de los	

200 Días Efectivos de Lecciones?.....	149
¿En qué Medida la Operación del PV Contribuye a un Mejor Aprovechamiento del Tiempo Efectivo de Lecciones Brindado a los Estudiantes?.....	177
¿El PV, le Permite una Mejor Administración de sus Clases y Otras Actividades Curriculares y Extracurriculares?.....	178
¿En qué Medida el PV Genera Beneficios Económicos, Sociales y Ambientales, a través del Tiempo, a sus Usuarios?	181
¿Cuáles son las Fortalezas y Debilidades Detectadas en la Gestión del PV?	187
¿Cuál(es) de las Sigüientes Prácticas Contribuyen a la Sostenibilidad del Proyecto Ventanilla? (puede seleccionar más de una opción)	197
Capítulo 5:.....	205
Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.....	206
5.1. Conclusiones	206
Criterio de efectividad.....	207
Criterio de Sostenibilidad	236
5.2. Recomendaciones	250
Criterio de efectividad.....	250
Criterio de sostenibilidad	257
5.3. Lecciones aprendidas del proceso evaluativo.....	258
Referencias.....	260

Índice de Tablas

Tabla 1. PV según fase de implementación por DRE.....	26
Tabla 2. Trámites y servicios desconcentrados en las DRE según fase de implementación	28
Tabla 3. Dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP	38
Tabla 4. Análisis de actores involucrados en la intervención usando la Metodología del Marco Lógico (ML)	43
Tabla 5. Cadena de Resultados del PV-MEP	64
Tabla 6. Características Distintivas entre los Modelos Organizativos de Mayor uso del Estado Costarricense	800
Tabla 7. Tipología de evaluación propuesta: por quien la realiza, por momento, por función y por contenido	88
Tabla 8. Marco Evaluativo PV	89
Tabla 9. Cantidad de beneficiarios, participantes y audiencias propuestas para aportar información al proceso evaluativo	91
Tabla 10. Técnicas e Instrumentos Cuantitativos para la Recolección de la Información	92
Tabla 11. Técnicas e Instrumentos Cualitativos para Recolección de Información.....	933
Tabla 12. Total de Docentes por Centro Educativo y Nivel Educativo Seleccionados por Muestreo No Probabilístico por Conveniencia de la DREA	944
Tabla 13. Matriz de operacionalización de la evaluación	98
Tabla 14. Cronograma para el desarrollo de la evaluación	103
Tabla 15. Justificaciones porcentuales de los docentes	114
Tabla 16. Mejoras que se le pueden implementar al PV según la opinión de los funcionarios regionales de la DREA	127
Tabla 17. Opinión porcentual de los docentes consultados referente a la contribución del PV a la disminución de costos personales y disminución de riesgos por desplazarse a San José	139
Tabla 18. Razones señaladas por el personal docente considerado en el estudio, por las cuales el Proyecto Ventanilla no responde a sus necesidades	145

Tabla 19. Razones señaladas por el personal docente por las cuales consideran que el PV responde a sus necesidades	148
Tabla 20. Opinión de los docentes consultados respecto de la contribución del PV al cumplimiento de los 200 días lectivos	153
Tabla 21. Cantidad de permisos solicitados por el personal docente para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral a partir de la operación del PV	155
Tabla 22. Trámites del PV para los cuales el personal docente solicita permiso	156
Tabla 23. Motivos que dificultan la sustitución de incapacidades del personal docente según los funcionarios regionales de la DREA	158
Tabla 24. Razones por las cuales el personal docente participante en la evaluación considera que el PV contribuye a disminuir el ausentismo laboral de las personas docentes	165
Tabla 25. Imprevistos identificados por los funcionarios regionales y los administradores educativos que no permiten realizar la sustitución oportuna de los docentes, en periodos iguales o menores a 35 días	170
Tabla 26. Actividades pedagógicas que el PV permite implementar a los docentes de acuerdo con la percepción de los directores de los centros educativos y del personal docente participantes en el estudio para lograr un mayor aprovechamiento del tiempo lectivo	177
Tabla 27. Justificaciones por las cuales los docentes participantes en el estudio consideran que el PV incide en una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares	180
Tabla 28. Beneficios que identifican los funcionarios regionales y directores institucionales consultados que genera el PV	181
Tabla 29. Razones por las cuales los docentes consultados consideran que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes	183
Tabla 30. Fortalezas del PV en términos porcentuales, percibidas por los funcionarios regionales, los docentes y los administradores de centros educativos consultados	187
Tabla 31. Opiniones en términos porcentuales, acerca de las debilidades del PV, planteadas por los participantes en el estudio	193
Tabla 32. Opinión porcentual de los docentes, de los funcionarios regionales y de los administradores educativos acerca de las prácticas que contribuyen a la sostenibilidad del PV	198

Índice de Figuras

Figura 1. Organigrama Dirección Regional de Educación de Alajuela	56
Figura 2. Árbol de Problemas	66
Figura 3. Árbol de Objetivos	67
Figura 4. Relación entre el modelo CIPP y la evaluación del Proyecto Ventanilla implementado en la DREA-MEP	198
Figura 5. Componentes del criterio de efectividad	110

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Respuestas de los funcionarios regionales sobre la efectividad de las acciones del PV	111
Gráfico 2. Nivel de satisfacción de los docentes con la respuesta que le ha brindado el PV	113

Gráfico 3. Opinión porcentual positiva y negativa de los funcionarios regionales acerca de si el personal administrativo asignado al PV es suficiente para brindar los trámites y los servicios que presta	117
Gráfico 4. Nivel de satisfacción de los funcionarios regionales con actividades de inducción y capacitación del MEP	198
Gráfico 5. Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca de la información y conocimiento que poseen para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región	123
Gráfico 6. Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca del suministro de las herramientas y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva.....	128
Gráfico 7. Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca del registro oportuno de los movimientos de personal generados por incapacidades médicas, rebajos de salario, nombramientos menores a 35 días y licencias en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2	133
Gráfico 8. Opinión porcentual de los docentes consultados sobre la respuesta del Proyecto Ventanilla a las necesidades de las personas usuarias docentes de la Dirección Regional de Educación de Alajuela	145
Gráfico 9. Opinión porcentual de los docentes consultados acerca de la contribución del PV en el cumplimiento de impartir los 200 días efectivos de lecciones	153
Gráfico 10. Opinión porcentual de los docentes consultados acerca de la contribución del PV al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes	182

Lista de Abreviaturas

AI: Auditoría Interna del MEP
CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social
CdS: Contraloría de Servicios del MEP
CCIP: Contexto, Insumo, Proceso y Producto
CRG: Contraloría General de la República
DGCR: Dirección de Gestión y Coordinación Regional
DRE: Direcciones Regionales de Educación
DREA: Dirección Regional de Educación de Alajuela
DRH: Dirección de Recursos Humanos
DSAF: Departamento de Servicios Administrativos y Financieros
INS: Instituto Nacional de Seguros
JDSAF: Jefe(s) Departamento de Servicios Administrativos y Financieros
M.E.D.: Magister en Educación
MEP: Ministerio de Educación Pública
OC: Oficinas Centrales del MEP
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PdS: Plataforma de Servicio
PNDE: Plan Nacional de Desarrollo Educativo
PPPP: plan, política, proyecto, programa
PV: Proyecto Ventanilla
SIGA: Sistema de Información y Gestión Administrativa
SIGRH: Sistema Integrado de Gestión del Recurso Humano
TFIA: Trabajo Final de Investigación Aplicada
VA: Viceministerio Administrativo del MEP
VPICR: Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional del MEP

Resumen

Este documento presenta la síntesis de un esfuerzo de aprendizaje y de experiencias académicas llamado Trabajo Final de Investigación Aplicada, con la finalidad de optar por el grado académico de Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, programa de postgrado auspiciado por la Universidad de Costa Rica. El documento corresponde a una evaluación del Modelo de Gestión del Proyecto Ventanilla (PV) implementado en la Dirección Regional de Educación de Alajuela (DREA-MEP) durante el período del 2020-2022.

Desde los albores de la independencia de Costa Rica en 1821, los primeros y visionarios jefes de Estado de Costa Rica apostaron por la educación con el firme propósito de conformar una colectividad social, política y democrática. De esta forma, desde la génesis de la independencia se exaltó la promoción de valores y metas superiores: la libertad, la dignidad y la justicia. Así es como la educación empezó a ser visualizada como un elemento o factor del desarrollo del país. Desde hace poco más de dos siglos, la educación ha sido el motor de la movilidad social y la mejor herramienta con que cuenta el país para el desarrollo integral de las generaciones presentes y futuras.

Así las cosas, en el 2014, las autoridades del Ministerio de Educación Pública (MEP) pusieron en marcha un proceso de desconcentración de trámites y servicios administrativos con el propósito de democratizar el acceso a la información laboral y salarial de los hasta hoy 88 000 funcionarios, entre docentes y administrativos, con que cuenta la institución. Para tal fin, se habilitaron los 27 órganos periféricos del ministerio llamados Direcciones Regionales de Educación (DRE), que se encuentran esparcidos a lo largo y ancho del país, siendo esta la primera vez que estos trámites se prestarían fuera de la Oficinas Centrales (OC) del MEP.

Cabe indicar que este ejercicio evaluativo se orienta bajo los criterios de efectividad y sostenibilidad de la intervención, teniendo como enfoque evaluativo el CCIP de Daniel Stufferbeam. Además, el estudio identifica a las personas involucradas en el proceso evaluativo y las audiencias clave. Los resultados de la evaluación se integran en el informe, incluyendo las conclusiones y las recomendaciones que pretenden mejorar la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad del Proyecto Ventanilla (PV). En el presente caso, las lecciones aprendidas presentan algunas reflexiones personales que el evaluador vivió, relacionadas con algunas situaciones y actores vinculados al proceso.

El uso de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones por parte de los clientes de la evaluación, podrían contribuir a una mejor toma de decisiones y a la rectificación de los factores del modelo de gestión del PV, con el propósito de mejorar la prestación de los trámites y servicios laborales y salariales que ofrece esta intervención a los funcionarios del MEP en las DRE.

Palabras claves:

- Modelo de Gestión Proyecto Ventanilla
- Dirección Regional de Educación de Alajuela (DREA-MEP)

Capítulo 1

Introducción

Este Trabajo Final de Investigación Aplicada (TFIA) representa la culminación de un esfuerzo académico, profesional y de integración de los aprendizajes y experiencias adquiridas en el curso del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, con el propósito de optar por el grado académico de Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, debidamente acreditado por el Sistema de Estudios de Posgrado (SEP) de la Universidad de Costa Rica.

Este trabajo pretende evaluar el modelo de gestión del Proyecto Ventanilla (PV) en la Dirección Regional de Educación de Alajuela (DREA) durante el período del 2020 al 2022, tomando en cuenta los criterios de evaluación de efectividad y sostenibilidad.

La estructura de este documento involucra el desarrollo de cinco capítulos. En el capítulo primero, se comentan los hallazgos del **análisis de evaluabilidad** relacionados con los antecedentes del objeto de evaluación, las condiciones que la favorecen o la limitan y las razones por las cuales esta se realiza.

Posteriormente, en el capítulo segundo se expone **la reconstrucción de la Teoría del Programa**, en el cual se realiza un análisis del contexto y los actores involucrados, así como, la descripción de la organización, los objetivos, la población meta y la estructura organizativa de la institución donde se desarrolla el objeto de evaluación. Además, se explican las teorías administrativas que lo fundamentan.

En el capítulo tercero se detalla, de forma pormenorizada, la **estrategia metodológica** mediante la cual se desarrolló el proceso evaluativo. Aquí se abordan el tipo de evaluación, la delimitación, el marco evaluativo, los enfoques o modelos, los participantes y las audiencias. También se enfatiza en los aspectos metodológicos claves para poder desarrollar la investigación evaluativa.

Seguidamente, en el capítulo cuarto, se realiza la presentación de la **información obtenida** en el proceso evaluativo a la luz de los objetivos, criterios e interrogantes planteados, que sirven de fundamento para la emisión de los hallazgos y de los resultados de la evaluación.

Finalmente, en el capítulo cinco se formulan las conclusiones, las recomendaciones y las lecciones aprendidas en la implementación del proceso evaluativo.

Hallazgos del Análisis de Evaluabilidad: Antecedentes del Objeto y Condiciones que Favorecen o Limitan la Evaluación

Antecedentes del Objeto de Evaluación

Antecedentes históricos de programas y proyectos de desconcentración técnica y administrativa en la Educación Costarricense.

La intervención denominada Proyecto Ventanilla (PV), amparada a la figura administrativa de la desconcentración, constituye un modelo organizativo de larga data en la Administración Pública costarricense. Ese modelo organizativo no ha sido ajeno a las intenciones del MEP de poner los beneficios de la educación y su gestión administrativa más cerca de la población meta que demanda sus servicios, a saber: padres y madres de familia, personal docente, administrativo-docente, técnico-docente y administrativo, jóvenes, niños y niñas, representaciones de padres de familia, organismos de apoyo a la gestión administrativa institucional tales como Patronatos Escolares, Juntas de Educación o Administrativas, Asociaciones de Padres de Familia, organizaciones públicas y privadas, ya sean, institucionales, comunales, regionales o nacionales.

La desconcentración se ha formulado como una respuesta al excesivo centralismo en que ha desarrollado la gestión técnica y administrativa del MEP. Para el Dr. Humberto Pérez Pancorbo (1986)

La estructura administrativa del Ministerio de Educación Pública, grande, compleja y centralizada dificulta la eficiencia administrativa en asuntos de nombramientos, de elaboración de horarios, de adecuación de las funciones de los directores de instituciones públicas y de las juntas administrativas, de certificaciones, compras, aprobación de presupuestos y hasta de organización del año escolar. (p.157)

Este autor también añade que “No se administra con criterio científico” (p. 158). Igual criterio al externado por Pérez Pancorbo, sostiene la M.E.D. Martha Porras O, al considerar que

En Costa Rica existe un Ministerio de Educación Pública que forma parte del gobierno y tiene a su cargo la administración del sistema educativo... Por razones de organización política fundamentalmente -aunque también privan los de mentalidad y tradición- Costa Rica presenta un sistema educativo con un carácter muy centralizado. (1991, pág. 1)

Como respuesta al excesivo centralismo del MEP, en este apartado se pretende construir una cronología de los esfuerzos de desconcentración emprendidos en el

ámbito educativo, los cuales no están divorciados de los nacionales o internacionales. Para este efecto, la cronología propuesta se ha desarrollado a partir de lo que expone M.E.D. Martha Porras O, en un documento perteneciente al Ministerio de Educación Pública y denominado La Regionalización del Sistema Educativo Costarricense. (1991)

Con fundamento en esta información, se van a destacar algunos elementos, ideas, situaciones y problemas propios de los distintos procesos de desconcentración administrativa y educativa en Costa Rica, que por sus repercusiones y actualizaciones son relevantes para el objeto por evaluar.

Antes de entrar al recuento cronológico de esfuerzos en esta materia, es importante ubicarlos contextualmente, acorde con los insumos que brinda el documento anteriormente citado. Dentro de los elementos que explican la regionalización educativa en Costa Rica se pueden citar dos, uno referido al contexto nacional y, otro, anclado en el internacional.

En el primer orden, o nacional, se destacan “las diferencias existentes del desarrollo económico-social de las zonas metropolitanas y las áreas periféricas” (Porras, 1991, p. 5) percibidas en grandes sectores de la población. Por otro lado, en el contexto internacional se percibe

El desequilibrio entre las áreas de concentración comercial, política e industrial y las áreas económicamente deprimidas, es un fenómeno característico de los países latinoamericanos. La concentración de excedentes económicos y de recursos humanos, la acumulación de actividades comerciales y la centralización de la toma de decisiones políticas, propician la movilización de las áreas deprimidas a las grandes áreas metropolitanas, profundizando desigualdades sociales y regionales. ((Porras, 1991, p. 5)

Este fenómeno de movilidad socioeconómica del ámbito rural al ámbito urbano es conocido popularmente como la migración del campo a la ciudad. Aunque se sitúa en el contexto del desarrollo latinoamericano, este fenómeno de movilidad socioeconómica afectó también al país. Las personas y familias que vivían en las zonas periféricas al Valle Central, ante la falta de empleo y posibilidades económicas en sus comunidades, salieron de ellas y se refugiaron en los suburbios de las urbes principales del país, invadiendo terrenos y fincas para establecerse. Este fenómeno se conoció como precarismo y son en la actualidad los llamados asentamientos humanos.

A nivel del país, en estrecha relación con las modificaciones puestas en práctica en las esferas de la estructura socioeconómica y educativa de los países del continente,

se pueden notar “esfuerzos de descentralización y desconcentración a nivel de políticas de desarrollo nacional, desde finales de la década del 60, que han generado reformas en el sistema educativo”. (Porras, 1991, p. 6)

Así es como en 1972 nace a la luz en el ámbito público el Plan Nacional de Desarrollo Educativo (PNDE). Este esfuerzo educativo pretende generar “cambios estructurales en la administración de la educación, concebidos con un enfoque de sistema abierto, que operará desde el nivel local hacia el regional y, de éste, al nacional” (Porras, 1991, p. 6). Las DRE son las encargadas de hacer cumplir las políticas educativas “a través de un proceso de desconcentración administrativa, que, en última instancia, transformaría el esquema tradicional de distritos escolares, por una moderna y dinámica organización en núcleos”. (Porras, 1991, p. 6)

Para 1976, en el marco de las aspiraciones del Plan Nacional de Desarrollo Educativo, inicia su desarrollo “una reforma administrativa para implementar el mejoramiento cualitativo del sistema, mediante la desconcentración de los servicios educativos en las zonas más apartadas del país” (Porras, 1991, p. 6) denominada Programa de Nuclearización Educativa. Esta iniciativa se puso en ejecución como un proyecto piloto en las DRE de San Ramón, Pérez Zeledón y, posteriormente, se extendió a las instancias regionales de Coto (Ciudad Nelly), ubicada en el sur del país, y Santa Cruz en la provincia de Guanacaste.

Con base en investigaciones o trabajos diversos y numerosos referidos al Programa de Nuclearización Educativa se aprecia que

este programa se constituyó en el mayor esfuerzo del PNDE, por regionalizar la acción educativa. Las políticas educativas en este campo, apuntan al mejoramiento cualitativo, la racionalización técnico-administrativa y presupuestaria, la adecuación del currículo nacional y la expansión de los servicios educativos en la educación formal y no formal. (Porras, 1991, p. 6).

Por otra parte, los trabajos e investigaciones realizados sobre esta reforma administrativa apuntan las condiciones necesarias para pensar en una extensión futura del programa a otras DRE, reconociendo que la vinculación de las agencias locales y la participación comunal son necesarias y vitales para el logro de valor social y recomiendan una evaluación del desarrollo del programa.

En 1978, en el contexto de una nueva administración gubernamental, inicia un proceso de regionalización que persigue como resultado el mejoramiento de la calidad de la educación, sobre la base de una efectiva desconcentración del sistema

administrativo, que tiene su diagnóstico en el resultado de dos estudios realizados, al finalizar el período gubernamental 1974-1978.

Con fundamento en los estudios y en concordancia con las concepciones políticas, económicas, sociales y educativas, en junio de 1978 se instaló una comisión que “elaboró un Programa de Regionalización del Sistema Educativo de Costa Rica, enmarcado en las políticas de sectorialización y regionalización definidas por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica”. (Porrás, 1991, p. 8) Este programa se desarrolló en tres fases:

- Una redefinición geográfica de las circunscripciones de educación.
- Se analizaron las implicaciones administrativas de la Regionalización y el consecuente proceso de desconcentración: la estructura administrativa de las regiones educativas, las implicaciones administrativas de la regionalización en las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, las implicaciones administrativas de la regionalización en otros órganos o componentes de las Direcciones Regionales, como la supervisión, la administración de personal, la administración financiera, los servicios generales y de apoyo y la administración de la planta física y la red escolar.
- Desarrollar el proceso de transformación y adecuación del currículo.

Este modelo de regionalización educativa no sobrevive posteriormente a la gestión de gobierno en que se implementó. En la siguiente administración gubernamental, de 1982 a 1986, se asume “de hecho y posteriormente de derecho, mediante el decreto N° 14979 se derogan los dos decretos de la regionalización, alegando que las estructuras organizativas regionales son inoperantes”. (Porrás, 1991, p. 15).

Para este periodo gubernamental 1982-1986 existen consideraciones de orden favorable y desfavorable en lo que respecta a la desconcentración o regionalización.

Con un sentido crítico, se denotan las afirmaciones derivadas de dos estudios referidos a esta gestión de gobierno en relación con la regionalización o desconcentración en el sector educación

contrario a lo que establecen los decretos, políticas y acciones educativas, hay dos estudios que demuestran la existencia de prácticas y actitudes centralistas en casi todos los niveles de acción y decisión de las Oficinas Centrales, lo cual es percibido con frustración y resentimiento por los funcionarios regionales”. (Porrás, 1991, p. 15)

Un estudio evaluativo de las estructuras organizativas adoptadas por el Ministerio de Educación Pública a partir del Decreto N° 16638 de diciembre de 1985, indica “la incongruencia entre los postulados de regionalización enunciados y la estructura y modalidad de gestión altamente centralizadas que plantea este decreto”. (Porras, 1991, p. 15)

Otra evaluación es referida al alcance de la desconcentración en el sistema educativo costarricense, en tres áreas específicas: personal, financiamiento y currículum, en la cual participan funcionarios de los tres estamentos: central, regional y local o institucional. Estos actores señalan que en estas tres áreas de la administración la desconcentración no existe del todo o se da parcialmente.

De los estudios mencionados, a modo de síntesis, demuestran que

En contraposición a los postulados, se prescribe una estructura que concentra la gestión educativa en las Oficinas Centrales, propiciando modelos de acción y decisión de arriba hacia abajo, principalmente en los campos de planeamiento educativo, currículum y apoyo administrativo. En esta modalidad de gestión, la acción de los niveles regionales y locales se limita a proveer datos para la toma de decisiones nacionales coartando la iniciativa regional. (Porras, 1991, p. 15)

Un aspecto a destacar sobre periodo de gobierno citado y del periodo que le siguió 1986-1990, es que

los postulados que orientan las políticas educativas durante el período 82-90 poco difieren de los establecidos por la regionalización. La diferencia estriba más que todo en el replanteamiento de las actividades educativas bajo diferentes enfoques y estrategias de logro de los objetivos a alcanzar. (Porras, 1991, p. 15)

Como una extensión adicional se indica que

Ambos programas educativos propugnan por el mejoramiento de la calidad de la educación, sustentado en una mayor eficiencia y eficacia de las estructuras educativas, mediante una mayor relación entre los binomios educación-trabajo, educación- producción y educación-realidad social, de manera que favorezcan los sectores marginales... En lo físico-administrativo, cambia en forma y aspectos irrelevantes la estructura regional. Aumenta el número de Direcciones Regionales y se les confiere funciones propias de planificación, programación, ejecución, coordinación y control del proceso educativo, de conformidad con las políticas emanadas de la Oficina Central. (Porras, 1991, p. 15)

Se destaca del periodo 1986-1990, el énfasis en lo que respecta a la puesta en ejecución de algunas políticas educativas,

se deduce que la regionalización y la desconcentración administrativa sin constituir el aspecto medular, continúan siendo el marco de las acciones educativas durante estos años, ya que las políticas educativas se enuncian dentro de lineamientos de desconcentración administrativa y fortalecimiento de la gestión regional. (Porrás, 1991, p. 15)

Una valoración general del periodo 1982-1990, en el cual ambas administraciones de gobierno fueron ejercidas por un mismo partido político, la externa la autora cuando afirma

En conclusión, los postulados y políticas educativas del período posterior al año 1982, demuestran que ha habido conciencia de la necesidad de encauzar la gestión educativa hacia un sistema regionalizado y desconcentrado para promover el desarrollo socio-económico del país, atendiendo a las necesidades, aspiraciones e intereses de las áreas desfavorecidas. (Porrás, 1991, p. 15)

La administración de gobierno de 1990-1994 robustece “nuevamente la concepción de la regionalización oficial y la desconcentración como ejes de la Administración Pública Costarricense” (Porrás, 1991, p. 19) en el contexto del Programa de Reforma del Estado que se impulsa como un esfuerzo para dinamizar la actividad estatal en el “nivel central como descentralizado para orientar mejor el desarrollo socioeconómico del país” (Porrás, 1991, p. 19)

La meta principal dentro de este esquema de regionalización es la “desconcentración de las sedes centrales y de los órganos regionales” (Porrás, 1991, p. 19). En este sentido, el mandato básico es que los niveles centrales faculten a los órganos regionales de “capacidad y poder de decisión en tres aspectos básicos: organización, recursos y capacidad de decisión”. (Porrás, 1991, p. 19)

Consecuente con los aspectos generales señalados con respecto a la reforma del Estado, en el ámbito educativo, los proyectos y propuestas en las áreas prioritarias para el período 1990-1994, rescatan la regionalización y la desconcentración del sistema educativo costarricense en interrelación con un enfoque participativo y práctico que promete resultados en el corto plazo.

Durante la administración de 1994-1998 se prosigue con el Modelo de Regionalización Educativa. En el mes de julio de 1994, se emite el Decreto Ejecutivo 23490-MEP, “que reglamenta la organización administrativa de las Regiones

Educativas, el cual difiere poco en cuanto a las funciones de esos organismos de los decretos anteriores (los cambios se refieren fundamentalmente al número de regiones y a la denominación de los mismos)". (Barrantes, 1997, p. 21)

En este último caso, cambian de llamarse Direcciones Regionales de Enseñanza para ser denominadas Direcciones Regionales de Educación. Dentro de los esfuerzos de regionalización que se cristalizan para esta coyuntura están:

- La construcción de tres sedes regionales y el Programa de Desarrollo Organizacional que promueve algunos cambios importantes y beneficiosos para mejorar la atención de los servicios en las oficinas centrales y las regiones.
- La Dirección de Control de Calidad, dependencia central y que ejercía relación jerárquica sobre las DRE, implementó un programa de comunicación con las regiones "por medio de la ubicación de terminales de cómputo conectadas al servidor de la División, para la desconcentración de la atención a los usuarios" (Barrantes, 1997, p. 21). Este proyecto de comunicación que se instaló en las DRE permitió la operación "del correo electrónico, la transferencia de archivos y documentos hacia y desde las regiones, la generación de constancias de resultados de las pruebas de educación abierta (se podrá conectar también con los archivos del Departamento de Personal), se tendrá acceso a la base de datos de la División de Control de Calidad con rapidez y agilidad y permitirá a las regiones el acceso a INTERNET (abiertos hacia el mundo)". (Barrantes, 1997, p. 21)

Los gestores del proyecto de comunicación señalan que este permitirá a los usuarios del sistema educativo una efectiva desconcentración de los servicios que ofrecen algunas de las oficinas centrales del Ministerio de Educación.

El Decreto Ejecutivo 23490-MEP emitido en junio de 1994, permaneció vigente durante las administraciones de gobierno comprendidas entre 1994 y el 18 de setiembre del 2009, manteniéndose sin modificación alguna en lo que respecta a las competencias asignadas a las DRE, en términos de las acciones desconcentradas.

Antecedentes Inmediatos de la Desconcentración de Trámites Administrativos del PV en las DRE.

El 19 de setiembre del 2009 entra en vigencia el actual Decreto Ejecutivo 35513-MEP, publicado en el periódico oficial La Gaceta N.º 187. En este decreto se mantienen las competencias desconcentradas con apego al principio de legalidad. El artículo

18 del decreto ejecutivo 35513-MEP lo establece así:

Las Direcciones Regionales de Educación ejercerán sus funciones y atribuciones dentro de los criterios de descentralización y desconcentración, en los grados que fije la legislación nacional y los respectivos reglamentos, así como los criterios de desconcentración mínima que se establecen en el presente decreto". (2009, p. 5)

La formulación de esta intervención tiene su origen en el informe numeral DFOE-SOC-IF-12-2012 del 21 de diciembre 2012 de la Contraloría General de la República (CGR) que señala una serie de deficiencias económicas, organizacionales y judiciales causadas por la deficiente gestión de pagos de la instancia responsable, lo obsoleto del sistema manual de pagos que operaba en el 2011, la centralización de la gestión, la falta de recursos humanos, materiales y financieros, así como, el procedimiento de inclusión en el sistema de pagos de los movimientos de personal realizados en las Oficinas Centrales del MEP.

Los trámites desconcentrados los ordenó la CGR en los términos en que se registran en el citado informe. Con base en los resultados indicados en la auditoría, la CGR emite en la sección 3 Conclusiones, apartado 3.2 del informe lo siguiente:

Los resultados obtenidos revelan que las Direcciones Regionales no se encuentran habilitadas para incluir información en el Sistema Integrado de Gestión del Recurso Humano (SIGRH), lo que genera atrasos considerables en la inclusión de los movimientos de personal y origina gran cantidad de registros de posibles sumas giradas de más por salarios e incapacidades, al punto que el saldo de esta cuenta, al 31 de diciembre de 2011, supera ya los ¢23.000,00 millones y continúa incrementándose a un ritmo acelerado (23% anual en promedio), con el agravante de que la labor de confirmación y recuperación de esas sumas pagadas de más resulta muy lenta y, ello incrementa el riesgo de que ocurran pérdidas por prescripción. Esta situación genera también posibles sumas pagadas de menos al personal del MEP y, a la fecha de la auditoría, existían más de 10.000 reclamos sin resolver, además de una cantidad importante de procesos planteados en instancias judiciales. (2012, p. 18-19)

Consecuente con la conclusión formulada, la CGR determina la disposición 4.3, dirigida al señor ministro de Educación Pública, reseñada en el respectivo informe (2012, p. 20) que a la letra dice:

Definir, en materia de gestión del recurso humano, los movimientos de personal

susceptibles de ser tramitados, revisados, autorizados y registrados en el sistema de pago de planillas, por las Direcciones Regionales de Educación, y ordenar su desconcentración hacia esas unidades acorde con los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuentan. Para esa definición se deberán considerar, al menos, los nombramientos menores a un mes, recargos, ausencias e incapacidades, sin que se excluya la posibilidad de incorporar otros movimientos, con el propósito de agilizar la inclusión, trámite y control de la información necesaria para la generación de la planilla salarial. Para acreditar esta disposición, se requiere que antes del 31 de marzo de 2013 se remita a la Contraloría General un oficio que contenga los resultados de la definición realizada, el detalle de las acciones administrativas que se implementarán para hacer efectiva esa desconcentración y el plazo requerido para ello. Asimismo, se deberá remitir una declaración jurada sobre la puesta en marcha de esas acciones, cuando estas se implementen”.

Además de los movimientos de personal literalmente mencionados en la disposición de la CGR dirigida a las autoridades del MEP y, considerando sin que se excluya la posibilidad de incorporar otros movimientos, la DRH selecciona otros movimientos de personal, con base en las demandas del usuario y en la capacidad tecnológica y logística de cada DRE. Este último aspecto es citado en la disposición como un criterio a tener en cuenta en “los movimientos de personal susceptibles de ser tramitados... por las Direcciones Regionales de Educación, y ordenar su desconcentración hacia esas unidades acorde con los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuentan” (2012, p. 20)

Este informe de la CGR que denuncia claramente las irregularidades reseñadas, obligó a la Administración Central del MEP a la atención inmediata de los problemas detectados, así como la puesta en práctica de una serie de medidas o mandatos que involucraban, entre otros, la desconcentración de trámites en las instancias regionales en materia de recursos humanos. Esto trajo como consecuencia que el despacho del Viceministerio Administrativo (VA) conformara una comisión especial, integrada por funcionarios de la DRH, con el propósito de hacer viables y atendidos los mandatos del órgano contralor. Esta comisión especial es la encargada de formular y diseñar la intervención objeto de este estudio evaluativo, que quedó registrada en un documento titulado Plan piloto para la Desconcentración de los servicios (Proyecto Ventanilla) de la plataforma de servicios (PDS) de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) en las Direcciones Regionales de Educación (DRE).

La oficialización de la intervención fue avalada y respaldada por el VA, entidad jerárquica a la que está adscrita la DRH y, el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional (en adelante VPICRI), entidad jerárquica a la que están adscritas las DRE y representado por la antigua Secretaría de Coordinación Regional. Esta secretaría dio paso a la Dirección de Gestión y Coordinación Regional (DGCR), ente encargado del enlace con las DRE y adscrita al VPICR, conforme lo estaba la secretaria antes mencionada.

Las autoridades recurridas, una vez definida la situación, iniciaron un plan de visitas a las DRE con el propósito de observar *in situ* las condiciones de cada una. Esto permitió considerar las necesidades primordiales de las instancias regionales entre las que se destacan: la infraestructura, la falta de conocimiento por parte de los funcionarios regionales de los trámites a desconcentrar y el manejo de la plataforma tecnológica recién implementada para atender las demandas de la intervención, la falta de equipo tecnológico de punta, la falta de mobiliario y otros equipos.

Paralelamente con la atención estas necesidades, se inicia el proceso de capacitación impartido por funcionarios de la Plataforma de Servicios (PdS) y de las Unidades del Departamento de Asignación del Recurso Humano y que tenía como propósito principal que los funcionarios regionales conocieran y se familiarizaran con los trámites objeto de desconcentración y la plataforma tecnológica que sería empleada. Esta etapa de capacitación se desarrolló en Oficinas Centrales en los meses de junio a setiembre del 2014 y posterior a ella, se instaló a cada DRE la PdS de la DRH para la atención de consultas y la emisión de las certificaciones desconcentradas.

Con fundamento en el marco normativo citado, el PV inicia su camino en el sector público de la educación costarricense el 10 de noviembre del 2014, precedido de una campaña publicitaria desarrollada por la DRH con el propósito de informar al país y a todo el personal del MEP sobre los trámites administrativos que se podrían gestionar en las DRE. En la primera fase, el PV inicia como un plan piloto y abarca las 27 DRE del país. En esta etapa se pusieron al servicio de los usuarios 13 trámites administrativos.

La segunda fase inició como proyecto piloto, en el transcurso de los meses de agosto y setiembre del 2015, precedido del correspondiente proceso de capacitación y aprestamiento al personal administrativo de las DRE participantes. Se implementaron, en esta nueva fase doce trámites, adicionales a los que se habían puesto al servicio en la primera fase. De igual forma, originalmente, estos solo fueron implementos en diez DRE, a saber: San José Central, Desamparados, Puriscal, Cartago, Heredia, Alajuela,

Occidente, Puntarenas, Pérez Zeledón y Liberia. Actualmente, los trámites de la segunda fase del PV se ofrecen en diecinueve DRE.

Los trámites desconcentrados de la segunda etapa demandaban mayor complejidad legal y económica, mayor especialidad técnica y conocimiento de la materia. Por esa razón, las autoridades centrales asignaron, en condición de préstamo, un Profesional de Servicio Civil 2 (G. de E.) Administración de Recurso Humanos, en cada una de las DRE que se encontraba en fase 2.

En el caso particular de la DREA, este profesional se asignó física y temporalmente, mediante Resolución N° 2727-2015 de fecha 05 de agosto de 2015. En el documento mencionado se describen las funciones a cumplir:

- “Coordinar los procesos y subprocesos concernientes a la gestión de recursos humanos, que se realizan en la Dirección Regional de Educación respectiva, con el objetivo de optimizar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios brindados en la supra citada Dirección Regional de Educación;
- Asistir a la jefatura del Departamento de Servicios Financieros y Administrativos, en tareas relacionadas con la Desconcentración de Servicios-Proyecto Ventanilla en las Direcciones Regionales de Educación, planes de trabajo y normas propias de la Dirección Regional de Educación, con el fin de implementar mejoras y/o resolver problemas convenientes a su campo de actividad;
- Tramitar la apertura de expediente laboral (matrícula del funcionario, asignación de grupo profesional, apertura de carrera profesional, reconocimiento de dedicación exclusiva), generación y emisión de certificaciones, cambios de cuenta cliente, presentadas por los usuarios, en relación con el quehacer institucional de la Dirección Regional de Educación de Educación;
- Recibir y enviar solicitudes de ajustes de Carrera Profesional;
- Aval de títulos de capacitación, tanto para Carrera Profesional, como para participar en los procesos de reclutamiento y selección de personal, realizados por la Dirección General de Servicio Civil. Realizar los nombramientos administrativos menores o iguales a cuatro meses, con el objetivo de agilizar el proceso de designación de recurso humano, en los centros educativos u oficinas pertenecientes a la Dirección Regional de Educación;
- Recibir y aplicar las órdenes de internamiento, e incapacidades de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros, con el fin de gestionar el pago oportuno de subsidios y nombrar el personal sustituto a tiempo,

para cubrir las necesidades de los usuarios de los servicios que brinda la Regional;

- Atender y resolver consultas salariales de periodos vigentes, que presentan los servidores y personas autorizadas por el funcionario, con el fin de brindar la asesoría correspondiente, aclarando las dudas y consultas que se generen;
- Tramitar los permisos con goce de salario (Licencias por fallecimientos de un familiar, por matrimonio, por cuidado de enfermos en fase terminal, entre otros), de los funcionarios ubicados en la Dirección Regional de Educación;
- Tramitar los rebajos salariales por ausencias justificadas e injustificadas;
- Enviar a las Unidades de Gestión de la Dirección de Recursos Humanos, los documentos correspondientes a los trámites de apertura de expediente laboral, Carrera Profesional, entre otros, con el fin de integrar esfuerzos, unificar criterios, y buscar soluciones a las necesidades de las personas trabajadoras del MEP, tendientes a favorecer el logro de los objetivos regionales y ministeriales;
- Asistir a reuniones, talleres y sesiones diversas de trabajo con superiores, compañeros y otros, con el propósito de coordinar actividades, mejorar métodos y procedimientos de trabajo, analizar y resolver problemas que se presentan en el desarrollo de sus labores en la Dirección Regional de Educación, proponiendo cambios, ajustes y soluciones diversas;
- Impartir actividades de capacitación a otros funcionarios de la Dirección Regional, sobre aspectos propios de recursos humanos o área de actividad, con el fin de transmitir conocimientos, técnicas y metodologías que permitan mejorar el desempeño laboral y el desarrollo personal” (rescatado de dgth.mep.go.cr/4resolucion_2727-2015_0.pdf, p.p. 3-4).

La resolución supra citada indica que,

Este personal pertenece presupuestariamente a la Dirección de Recursos Humanos y mantendrá esa condición hasta que finalice la etapa inicial del proceso de desconcentración, o cuando se cuente con el recurso humano necesario designado por la Dirección General de Servicio Civil para suplir la necesidad del servicio en cada Dirección Regional de Educación. Por otra parte, la persona encargada de ejercer la supervisión y administración sobre este personal será el Jefe de Servicios Administrativos y Financieros, quien fiscalizara a estos servidores, por ende, será el responsable de conocer las gestiones que en materia de administración de recurso

humano se presente con el personal destacado en la Direcciones Regionales de Educación en este proceso de desconcentración de servicios (p. 5).

Adicionalmente, se incorporan a esta descripción, dos tablas que presentan la participación de cada una de las veintisiete DRE en las fases del PV. De idéntica forma, se exponen los trámites administrativos que se ofrecen en cada una de las fases del proyecto.

Tabla 1

PV según fase de implementación por DRE

DRE	Fase I	Fase II
1- Aguirre	X	X
2- Alajuela	X	X
3- Cañas	X	
4- Cartago	X	X
5- Coto	X	
6- Desamparados	X	X
7- Grande de Térraba	X	
8- Guápiles	X	
9- Heredia	X	X
10- Nicoya	X	
11- Norte-Norte (Upala)	X	
12- Liberia	X	X
13- Limón	X	X
14- Los Santos	X	X
15- Occidente	X	X
16- Peninsular	X	
17- Pérez Zeledón	X	X
18- Puntarenas	X	X
19- Puriscal	X	X

DRE	Fase I	Fase II
20- San Carlos	X	
21- San José Central	X	X
22- San José Norte	X	X
23- San José Oeste	X	X
24- Santa Cruz	X	X
25- Sarapiquí	X	X
26- Sula	X	X
27- Turrialba	X	X

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del video titulado “Desconcentración de Servicios en las DRE” preparado por el Depto. de Gestión Administrativa Regional. Junio 2020.

En términos porcentuales del total de DRE, el 70.4 % ofrece los servicios desconcentrados de las dos fases. Solo el 29.6 % de las DRE ofrece los servicios correspondientes únicamente a la fase I del proyecto de desconcentración de trámites.

En la Tabla 2 se resumen los servicios y trámites que brindan las DRE según la fase de desconcentración.

Tabla 2*Trámites y servicios desconcentrados en las DRE según fase de implementación*

Fase I	Fase II
✓ Certificación de cese de funciones por pensión.	✓ Rebajos salariales por ausencias justificadas e injustificadas
✓ Certificación de retiro por cese del Fondo de Capitalización Laboral (FCL).	✓ Administración de incapacidades (Órdenes de internamiento CCSS e INS)
✓ Certificación de cobertura o NO de escudo fiscal.	✓ Nombramientos menores o iguales a 35 días.
✓ Certificación de permiso con o sin goce de salario.	✓ Atención de consultas salariales de períodos vigentes
✓ Certificación de si cuenta o NO con expediente laboral.	✓ Apertura de expediente laboral
✓ Certificación de retiro de quinquenio.	✓ Solicitud de dedicación exclusiva
✓ Certificación de grupos profesionales.	✓ Permisos o licencias con goce de salario.
✓ Certificación para el trámite de visa.	✓ Recibir y enviar solicitudes de ajuste de carrera profesional
✓ Certificación por cambio de cédula de identidad.	✓ Aval de títulos de capacitación
✓ Impresión de acción de personal específica (P21).	✓ Solicitud de Cambios de Cuenta Cliente
✓ Impresión de estado actual del funcionario (P22).	✓ Trámite de apertura de carrera profesional
✓ Impresión de desglose salarial.	✓ Asignación de grupo profesional
✓ Constancias salariales.	

Fuente: Elaboración propia. Con fundamento en la Presentación Informe de Indicadores y Estadísticas de la Gestión 2014-2018 de la DRH-MEP Desconcentración de servicios en las DRE.

De los 25 trámites desconcentrados, 13 pertenecen a la I fase y representan el 52 %. De igual forma, en la segunda fase se desconcentraron 12 trámites correspondientes al 48 %.

Por último, es impostergable señalar que, una vez implementado el plan, la supervisión a las DRE se realizó por medio de visitas de acompañamiento de funcionarios pertenecientes a la comisión especial que diseñó el proyecto. Concentraban sus esfuerzos en observar la prestación del servicio *in situ*, la revisión del registro de los trámites expedidos según tipo y número en un libro de actas que lo llenaba el usuario en cada una de las DRE.

Cabe indicar que este procedimiento manual se aplicó hasta que entró en

vigencia mediante Circular DVM-A-2016 de 16 de mayo de 2016, la cual,

estableció que la herramienta informática “Sistema de Información y Gestión Administrativa (SIGA)”, es el instrumento oficial diario para todo tipo de trámite y servicio que se brinde en la gestión interna de recursos humanos en Oficinas Centrales, así como en las Direcciones Regionales de Educación Desconcentradas. (MEP, 2016, p. 1)

De igual manera, el documento indicado precisa que el instrumento mencionado constituye “parte del mejoramiento continuo, las normas de control interno y la necesidad de fiscalización sobre las funciones que se realizan” (MEP, 2016, p. 1)

La circular también manifiesta que

...el uso del mismo es de carácter obligatorio. Por lo tanto, los encargados de los procesos deben velar por el cumplimiento, transparencia y confiabilidad de la información de la gestión a su cargo...El propósito de cumplir con lo dispuesto nos permite un mejor control de los trámites realizados, así como obtener estadísticas que contribuyan a la toma de decisiones y, fundamental, a la trazabilidad. (MEP, 2016, p. 1)

El uso de esta herramienta fue de continuo recordatorio por parte de las autoridades centrales y con mayor hincapié por la aplicación de la estrategia teletrabajo, los funcionarios se mantuvieron en sus casas como parte de las medidas sanitarias propuestas para combate del COVID-19. Este fue un mecanismo de control de las funciones y las responsabilidades que desarrolla cada uno de los funcionarios que prestaban los servicios y trámites administrativos generados con el PV en las DRE.

Como parte de ese esfuerzo, los supervisores de la implementación verificaban la información suministrada por el funcionario regional a las demandas del público, la satisfacción del servicio recibido por los usuarios que era medido con la aplicación de entrevistas o encuestas al azar, el manejo y destreza que mostraba el funcionario en el uso de la PdS. En algunas oportunidades se reunían con los funcionarios regionales para apoyar algunos procesos o solventar algunas dudas. También con las jefaturas regionales y dejaban recomendaciones u observaciones de mejoramiento al jefe del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, encargado de la implementación a nivel regional del proyecto.

Investigaciones o Evaluaciones Realizadas Acerca de la Desconcentración de los Trámites Administrativos de la DGTH en las DRE.

El PV cuenta con tres estudios que a la fecha han realizado distintas aproximaciones al desarrollo de la intervención. Dentro de estas aproximaciones, dos han sido abordadas por órganos internos del MEP, la Contraloría de Servicios (en adelante CdS) y la Auditoría Interna (en adelante AI). El estudio de la CdS se realizó en el año 2016 y se propuso llevar “a cabo una Evaluación del proceso de implementación y prestación de los servicios comprendidos en la fase 2 de Desconcentración de la plataforma de trámites previamente delineados por la Dirección de Recursos Humanos en las Direcciones Regionales de Educación (DRE)”. En un plano específico este estudio pretendía determinar, por una parte, “el grado de satisfacción del usuario con respecto de los nuevos servicios de RR. HH que se brindan en las DRE” y, por otra parte, “determinar la funcionalidad de la infraestructura en el sitio en que se brindan los servicios de RR. HH en las DRE”.

La AI, como parte de su plan de trabajo, realizó otro estudio en el año 2016 con el objetivo de evaluar la efectividad en el avance del proyecto de desconcentración de la plataforma de servicios en las Direcciones Regionales de Educación. Este estudio se encuentra bajo el título Informe N°18-17 Desconcentración trámites de recursos humanos.

Finalmente, en noviembre del 2017, la estudiante Dayanna Ginnette Fernández Hernández, estudiante de la Universidad Libre de Costa Rica (ULICORI), presenta como requisito de graduación para optar por el grado académico de Licenciatura en Recursos Humanos, la investigación titulada “Estudio del proceso de descentralización de los trámites de recursos humanos para las Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública”.

Entre los objetivos de la investigación, a nivel general se planteó “Elaborar un estudio sobre el proceso de descentralización de trámites que realiza el área de recursos humanos del MEP en las DRE, aplicado en el 2017”. A su vez, este objetivo a nivel específico pretende:

1. Identificar cuales trámites de la DRH se pueden desconcentrar o incluir en el proceso de descentralización de servicios en las DRE del MEP.
2. Determinar el nivel de conocimientos y de formación con que cuentan los funcionarios de las Direcciones Regionales encargadas del nuevo proceso de información para el cliente interno.

3. Describir los trámites descentralizados de las Oficinas Centrales de Recursos Humanos del MEP a las DRE del país.
4. Elaborar un informe de resultados según la implementación de un proceso de descentralización de los servicios que brinda el Depto. de Recursos Humanos en las DRE del MEP.

Condiciones que Favorecen o Limitan la Evaluación

Se expone de forma breve y resumida el contenido de cada uno de los aspectos incorporados como condiciones que favorecen o que limitan la evaluación, debido a que su significado es preciso. Se detallan las siguientes condiciones que favorecen o limitan el proceso evaluativo:

- Apertura y apoyo de las autoridades para desarrollar el TFIA evaluando esta intervención, concedida mediante oficio numeral VM-A-DRH-12126-2019 de fecha 31 de octubre del año 2019, suscrito por la Máster Yaxinia Días Mendoza, en calidad de directora de la DRH. Agrega Días, “Por otra parte, es importante mencionar que nos encontramos en la anuencia de suministrar la información necesaria (que sea de carácter público) que va a servir de apoyo para completar la información” (2019, p. 1)
- Cultura de evaluación en el MEP y la obligación estatutaria para llevarla a cabo. La DGDR, que está adscrita al VPICRV, es la responsable del PV en las DRE junto con la DGTH. Por medio de la coordinación inter orgánica, el Departamento de Programación y Evaluación tiene como función, según el artículo 44 inciso j del decreto ejecutivo 38170-MEP: “Coordinar con la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional (DGDR) estudios específicos para evaluar el funcionamiento de las Direcciones Regionales de Educación”. Prueba expresa de la cultura evaluativa en la institución, es la ejecución de dos investigaciones evaluativas realizados en el año 2016 por dos dependencias del MEP, la Contraloría de Servicio (CdS) y la Auditoría Interna (AI). Ambos estudios son de carácter interno y constituyen un acercamiento al desempeño del PV, objeto de evaluación de este TFIA.
- Variedad, acceso y amplitud de la información disponible por parte de las autoridades oficiales.
- Disposición de la Administración para incorporar los resultados de este estudio evaluativo en la gestión de recursos humanos según oficio numeral VM-A-

DRH-12126-2019 de fecha 31 de octubre del año 2019, con el que da su aval. El oficio está suscrito por la Directora actual de la DRH del MEP Máster Yaxinia Díaz Mendoza.

- Los actores revelan una disposición favorable a la evaluación de la intervención propuesta. Existe interés pleno de la Administración para extender este proyecto a unidades menores como serían los circuitos escolares de las DRE. La evaluación de los procesos de gestión del PV, puede constituirse en un referente importante y valioso para homologar los procesos de desconcentración en instancias menores y más cercanas a los usuarios de los servicios desconcentrados.
- Condiciones profesionales y personales para realizar la evaluación por parte del estudiante-evaluador.
- Es amplio y suficiente el tiempo transcurrido de implementación del proyecto, el cual asciende a siete años. Tiene ya un proceso de maduración significativo.
- La experticia y el conocimiento de la institución como de la intervención por parte del estudiante-evaluador del proyecto propuesto.
- Resultado altamente positivo de los factores para realizar la evaluación, según la aplicación de la matriz incorporada como Guía de Evaluabilidad desarrollada por las autoridades de MIDEPLAN (2009, p.14), para determinar las condiciones de evaluabilidad de esta intervención. La evaluabilidad practicada al PV obtuvo una puntuación muy alta de 96.00, lo cual manifiesta que la experiencia propuesta como objeto de evaluación presenta condiciones casi óptimas de evaluabilidad.
- Las condiciones de emergencia nacional declarada por la Pandemia COVID-19 no imposibilitaban la realización del estudio, por cuanto se contó con herramientas, medios, técnicas, procesos, protocolos y procedimientos tecnológicos para realizar los distintos acercamientos de validación y recolección de la información que demandaba la evaluación, con el propósito de establecer coordinaciones de actividades y reuniones con los actores involucrados en la intervención.

Un aspecto que es apreciado como limitación es el tiempo para realizar el estudio evaluativo. Como se reconoció en la última condición para realizar la evaluación, el COVID-19 no imposibilitaba el estudio como tal, pero por las condiciones post enfermedad de estrés laboral, de depresión, de trastornos del sueño, de distanciamiento

social (la imposibilidad de contacto personal para localizar a posibles actores), de angustia, de ansiedad, el estado de ánimo y otros efectos secundarios derivados de la crisis sanitaria que vivió el país y el mundo, es posible tener que vencer resistencias que puedan demorar la recolección de la información.

Justificación de la Evaluación

Se puede estimar como una necesidad histórica en el ámbito de la gestión pública, la evaluación de políticas desarrolladas a partir de la formulación de programas y proyectos, con el propósito de medir los resultados alcanzados por esas intervenciones, en términos de beneficios o desviaciones de los objetivos a lograr.

La evaluación de las iniciativas propuestas en el ámbito público es necesaria debido a la inversión de recursos estatales, que siempre son escasos frente a las múltiples necesidades que se deben atender. Además, se debe vigilar que los insumos estén siendo invertidos de la manera efectiva, eficaz y eficiente. Cabe destacar que el ejercicio evaluativo de políticas, planes, programas y proyectos es una práctica que permite mejorar el planeamiento, la ejecución y los resultados de las intervenciones de bien social, en lo que respecta, al uso racional de los recursos y la atención de las necesidades de las poblaciones meta.

Con fundamento en lo anterior, al ser el centralismo estatal un problema que afecta la atención de las necesidades o trámites de los ciudadanos en las instituciones públicas costarricenses, la evaluación de programas, planes, proyectos y políticas públicas, formuladas para satisfacer la necesidad de bienes y servicios de forma más cercana a los territorios en que viven o se desenvuelven los usuarios, cobra una enorme relevancia e importancia.

Es en este sentido que, en la actualidad, una de las grandes tendencias de servicio al administrado o cliente en el ámbito público y privado, es la implementación de estrategias, acciones o actividades que promuevan la consecución de los bienes y servicios que ofrecen las distintas agencias, de forma más cercana en términos de que se disminuyen tiempos, distancias geográficas, costos (económicos, sociales, de transporte o desplazamiento), costos emocionales (estrés, preocupación, congojas, angustia, depresión), costos físicos y de salud (cansancio, sordera, contaminación sónica).

Aumenta la seguridad de los funcionarios al disminuir la posibilidad de accidentes, asaltos, robo y el disfrute de un ambiente más sano. Todos estos

elementos propician aumento en la satisfacción y el bienestar del administrado o cliente por los servicios y bienes recibidos.

Otro aspecto descollante en el actual panorama es no solamente conformarse con la implementación de acciones o actividades tendientes a la descentralización o desconcentración de los bienes y servicio que la institucionalidad pública ofrece a la población. Aunado a esta toma de decisiones institucionales, es importante valorar el mérito de las intervenciones para conocer en qué medida constituyen una respuesta a las necesidades de los usuarios que se pretenden atender y satisfacer.

Basado en estos antecedentes y por mandato de la Contraloría General de la República, debido a una serie de irregularidades de orden económico y judiciales en la gestión de trámites de pagos a los servidores del MEP (sumas pagadas de más y otras de menos), se crea, en acatamiento de este mandato, por parte del ministro del ramo, el Proyecto Ventanilla.

El objetivo de esta iniciativa ministerial es ofrecer a la población objetivo, de más de 86 000 funcionarios, la atención y tramitación de 25 servicios administrativos en las DRE. Anterior a esta medida, los funcionarios y funcionarias del MEP debían desplazarse a San José para satisfacer sus inquietudes salariales, la solicitud de certificaciones, las consultas referentes a pagos y otros servicios administrativos.

De esta manera, con la evaluación de este proyecto, será posible encontrar en los resultados recomendaciones para mejorar el desempeño en todas las etapas de su ciclo. Además, los resultados del ejercicio evaluativo, proporcionarán información para extrapolar a las políticas públicas de desconcentración del MEP, dado el contexto particular y la naturaleza de los procesos en que se desarrolla la intervención.

También la evaluación posibilitará medir el avance de la iniciativa con respecto a los objetivos propuestos en la planificación, esencial para una buena gestión de los servicios entregados por el proyecto a los usuarios. Otra razón importante para realizar esta evaluación la constituye la validación de resultados alcanzados en los estudios previos, internos y externos, que se le han realizado a la implementación.

Estos estudios o aproximaciones se realizaron de forma muy reciente con respecto a la puesta en marcha del proyecto. En ellos se destacan aspectos positivos como negativos. Sería destacable valorar en qué sentido hoy, a casi ocho años de la implementación, se han hecho reparos, modificaciones o tomado decisiones para enderezar el camino de las desviaciones y el resultado que están logrando esos nuevos esfuerzos en procura de lograr los objetivos planteados.

Se debe indicar que dos de los estudios desarrollados se han implementado por instancias internas del MEP (CdS y AI) y el tercero es un trabajo de orden académico. Sin embargo, hay que denotar un común denominador en estos estudios, los cuales se han planteado desde la perspectiva de los funcionarios, de la institucionalidad, y no desde la perspectiva de los usuarios o beneficiarios.

En estrecha relación con lo anterior, los estudios recogen el criterio de los funcionarios y la observación *in situ* de la atención al público y la operación técnica de los trámites desconcentrados por parte de los ejecutores de la iniciativa. No se recupera el criterio o percepción de los usuarios en relación con los servicios y trámites desconcentrados.

Con la motivación expuesta en el párrafo anterior, esta evaluación se propone rescatar la perspectiva de la población objetivo que ha utilizado los servicios desconcentrados en la DREA. La participación de los usuarios de estos servicios resulta fundamental debido a las experiencias vividas por estos actores, por las que es posible conocer las deficiencias o debilidades de la gestión. De igual manera, es posible conocer las fortalezas del proyecto, tanto lo uno como lo otro, se deben apreciar para formular mejoras y ajustes que perfeccionen las condiciones de la prestación del servicio público.

En síntesis, bajo el auspicio de todas estas razones, inspiradas en el interés de la DRH del MEP, esta evaluación se propone revisar el proceso de gestión de los trámites que ofrece el PV desde la perspectiva del usuario o administrado, que faculte a direccionar la toma de decisiones hacia la mejora en los procesos de gestión. Los resultados se usarán para mejorar el desempeño de la intervención de tal forma que se logre el cumplimiento de sus objetivos.

Capítulo 2

Reconstrucción de la Teoría del Programa

Análisis del Contexto y los Actores Involucrados

Para abordar estos elementos se toma en cuenta la aplicación de dos instrumentos dirigidos a examinar el contexto y los actores claves para la intervención objeto de estudio. En este sentido se describirá y analizará los elementos centrales de la información arrojados por los instrumentos usados al efecto.

Contexto General de la Intervención

Como ya se indicó, se usó un instrumento adaptado de Rog (2012) y Connor, Fitzpatrick, Rog (2012) para analizar el contexto del objeto por evaluar.

Con la finalidad de dar una mejor percepción visual del contexto del PV, se presenta una matriz con los aspectos más relevantes provenientes de la radiografía del contexto en que se asienta el proyecto. Esta matriz se nutre de los insumos aportados por el instrumento aplicado para aproximarse a los elementos contextuales del proyecto.

Tabla 3

Dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP

Física	Organizacional	Social	Cultural	Legal	Económica	Política
<p>Es un proyecto interno del MEP. Se desarrolla en el espacio físico, político y administrativo de la jurisdicción correspondiente a cada una de las 27 DRE, órganos desconcentrados del MEP.</p> <p>-Actualmente, el proyecto, Fase 1, se desarrolla en otras instancias menores de las DRE, como son los circuitos escolares y se quiere proyectar a los centros educativos.</p> <p>-El proyecto permite realizar consultas y trámites salariales en todo el país, con lo cual se disminuyen las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para</p>	<p>El MEP presenta en su estructura tres niveles jerárquicos: macro, meso y micro. El nivel meso (DRE) articula gestiones es un puente entre lo macro lo micro, nivel en que se desarrolla el proyecto.</p> <p>-Mejor aprovechamiento y distribución de los recursos de las DRE, potenciando su capacidad de servicio y su mayor cercanía con los centros educativos y con la mayoría de los funcionarios. Su propósito es desconcentrar el trámite de ingreso de la información de los movimientos de personal en el sistema de pagos y el control interno.</p> <p>El tipo de organización del MEP verticalista, centralizada y mecánica</p>	<p>Se evidenciaron severas fallas en la gestión de pagos a los servidores, que estaban provocando grandes daños económicos al erario público y perjuicio salarial a los 73 000 funcionarios que el MEP tenía en su planilla en el año 2011.</p> <p>La intervención es una respuesta a la CGR, referente a la centralización de los procesos de gestión de pago del MEP, cuya población meta son los 86 000 funcionarios que tiene el ministerio en la actualidad.</p> <p>La atención del usuario en un área alejada a su residencia o lugar de trabajo, sin</p>	<p>Cambio cultural del centralismo a la desconcentración de trámites acercando la gestión salarial al usuario.</p> <p>Por efecto de la pandemia, los trámites se solicitaban por correo electrónico y se remitían de la misma forma al usuario. Esto se implementó por el decreto de teletrabajo para los empleados públicos y para evitar que las personas se conglomeraran en espacios públicos o salieran de sus casas.</p> <p>La desconcentración de trámites cambio su atención presencial a dual</p>	<p>Conforme al estado de derecho, la intervención está sujeta a Reglamentos y leyes que condicionan el actuar de la Administración Pública, conforme a lo establecido en el Art. 11 Constitución Política y art. 11 Ley General de la Administración Pública---Decreto número 42058-MEP</p> <p>Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del MEP.</p> <p>-Decreto Ejecutivo 35513-MEP</p> <p>Organización Administrativas de las Direcciones</p>	<p>Esta dimensión es determinante en la gestión del Proyecto Ventanilla por las expectativas formuladas desde su creación que están ligadas a los resultados en la disminución de las sumas pagadas de más, de menos y los reclamos administrativos y judiciales, con el ingreso oportuno de la información en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas INTEGRA 2 en las DRE.</p> <p>-Ahorro de recursos económicos al funcionario del MEP, producto de la atención más cercana al trabajo o de su residencia</p>	<p>El centralismo obliga a una toma de decisiones generada desde la cúspide de la pirámide organizacional, pasando por los mandos medios, hasta, llegar a los niveles de base. Por la forma en que acontece este tipo de toma de decisiones se suele denominar cascada.</p> <p>La toma de decisiones la realiza el despacho del V y el despacho del VPCR. Poca o ninguna participación de los usuarios o, gestores medios o de menor rango, en la toma de decisiones.</p> <p>Existencia de centralismo en la información y</p>

Física	Organizacional	Social	Cultural	Legal	Económica	Política
<p>realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención.</p>	<p>afecta los procesos con las DRE en áreas sensibles como la comunicación, el acompañamiento y la coordinación de acciones que desarrolla esta intervención.</p> <p>El MEP es una institución abierta a la evaluación. Existe evidencia de múltiples estudios evaluativos internos y externos referentes a los programas y proyectos que desarrolla el ministerio realizados por universidades nacionales, organismos financieros internacionales (BID) y agencias de cooperación internacional.</p>	<p>necesidad de trasladarse a San José, redundando en beneficios económicos, ambientales y sociales: mayor aprovechamiento y cumplimiento del tiempolectivo conforme a convenio internacional.</p> <p>-Es un proyecto por la gente y para la gente, que tiene externalidades positivas para los funcionarios, los estudiantes, sus familias y las comunidades educativas.</p> <p>-El proyecto permite conocer mejor las necesidades de la población meta, que se alcanzan al realizar procesos desde cada DRE considerando sus particularidades y no viniendo de entes externos que desconocen</p>	<p>(presencial y digital).</p> <p>-No se ha posibilitado un aprovechamiento pleno de las facilidades y avances que ofrece la tecnología para digitalizar los trámites que ofrece la intervención.</p> <p>-Dadas las implicaciones del Programa Gobierno Digital para la Administración Pública, la gestión de trámites y comunicaciones, paulatinamente, ha ido pasando del papel a la virtualidad, contribuyendo a una acción más económica, ambiental y un servicio inmediato en beneficio de los administrados.</p>	<p>Regionales</p> <p>- Decreto Estado de Emergencia Nacional 42227-MP-S (COVID-19).</p> <p>- Ley 8220 Simplificación de trámites.</p> <p>-Ley Orgánica del MEP.</p> <p>-Ley Fundamental de Educación Disminución de la interposición de reclamos administrativos y judiciales con el ingreso oportuno de la información en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra2</p> <p>Los reclamos administrativos no resueltos, se convertían en demandas judiciales cuantiosas para el MEP, con la consiguiente afectación de los recursos públicos</p>	<p>-Lenta recuperación de las sumas pagadas de más y posible prescripción para recuperar los dineros girados de más. O residencia del servidor.</p> <p>Ahorro de los costos administrativos que generaba el traslado de la información desde los centros educativos a Oficinas Centrales para ser integrada o digitada en el sistema (horas extras, combustible, tiempo, papel, impresiones, tintas).</p> <p>-El MEP es percibido como una imagen de mal pagador.</p> <p>-Producto de los problemas salariales que afectan a los funcionarios, como resultado de la</p>	<p>decisión, manteniendo control y dependencia sobre la periferia como sucede con la desconcentración impropia de los trámites y los trámites que fueron eliminados de la oferta original de trámites a desconcentrar.</p> <p>-El VA ejerce el veto con la toma de decisiones.</p> <p>Con algunos trámites y servicios desconcentrados, las DRE, tienden a convertirse en centros de acopio de documentos cuya decisión final se toma en San José.</p>

Física	Organizacional	Social	Cultural	Legal	Económica	Política
		<p>muchas veces esta información.</p> <p>-Genera empleo a los habitantes de cada DRE.</p>		<p>que recibe elMEP para cumplir con su mandato constitucional.</p>	<p>inadecuada gestión de pagos del MEP, estos actores, para subsanar las necesidades de sus familias, se obligan a contraer un mayor endeudamiento con lo cual se ve agravada la situación económica.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

El contexto del objeto por evaluar se presentó desde las ópticas física, organizacional, social, cultural, legal, económica y política. Estas ventanas contextuales o dimensiones del contexto permiten familiarizar al evaluador con la intervención y le proporcionan un panorama para conocer o entender los desafíos, circunstancias y problemas de la realidad en que la intervención se desarrolla.

Desde la dimensión física es importante destacar que el MEP es una institución que tiene presencia en todo el país por medio de las 27 DRE con que cuenta. Estos órganos desconcentrados constituyen el enlace entre Oficinas Centrales (OC) y las comunidades educativas. Esta presencia facilita el acceso a los usuarios de los servicios y trámites desconcentrados del PV y de otros servicios educativos que se ubican en las DRE, acercando la gestión institucional a las necesidades de las personas, disminuyendo las distancias, los tiempos y los costos que generaban el viajar a San José para realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención.

En cuanto a lo organizacional, el MEP se caracteriza por ser una institución jerarquizada, mecanicista y centralizada, fiel a un modelo administrativo tradicional en la administración pública costarricense. Sin embargo, los tiempos exigen e imponen cambios a las instituciones, permitiendo que estas se flexibilicen y logren aprovechar las circunstancias para obtener un mejor beneficio de su gestión. En este sentido el MEP, aprovechando su presencia en todo el territorio nacional y el aporte de la tecnología, ha desarrollado procesos de desconcentración de trámites y servicios en las DRE, promoviendo un mejor aprovechamiento y distribución de los recursos, potenciando su capacidad de servicio y su mayor cercanía con los centros educativos y con los usuarios.

Este proyecto, desde lo social, beneficia a la totalidad de funcionarios del MEP. Permite el acceso más cercano a los trámites y servicios salariales y laborales que previo a la desconcentración solo se brindaban en OC en San José. Con la puesta en marcha del PV los funcionarios han experimentado beneficios, disminuyendo las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para realizar esas gestiones. En lo que a las comunidades respecta, el PV genera empleo a las personas de cada DRE. Dentro de esta misma dimensión social, el PV presenta externalidades positivas para los funcionarios, los estudiantes, sus familias y las comunidades educativas,

En el ámbito cultural, el principal impacto se ha brindado desde lo tecnológico. Se ha evolucionado de la gestión manual y documental a una gestión tecnológica, pasando del papel a la virtualidad, contribuyendo a una acción más económica, ambiental y un servicio inmediato en beneficio de los administrados. El PV ofrece a sus

usuarios una atención dual, tanto virtual como presencial, facilitada por la Plataforma de Servicios (PdS), el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2 y la aplicación Web, instaladas en cada DRE.

Debido al principio de legalidad que aplica para el sector público y que indica que solo se puede hacer lo que la ley permite, el PV sujeta su funcionamiento a un orden legal establecido en leyes, decretos, reglamentos, directrices y circulares.

En cuanto a lo económico, este aspecto constituye el talón de Aquiles al que debe responder el PV. La intervención constituye una propuesta, entre otras, para contribuir a la disminución de las sumas giradas de más, las sumas giradas de menos y la interposición de reclamos administrativos y judiciales presentados por los usuarios afectados, permitiendo una mejor administración de los recursos públicos. El modelo de gestión del PV debe contribuir a corregir las desviaciones administrativas y económicas detectadas por la CGR.

Por último, fiel a una estructura organizacional centralizada, jerarquizada y mecanicista, las decisiones competentes a la gestión del PV están vinculadas a las autoridades políticas, ubicadas en la cúspide de la pirámide administrativa del MEP. En el caso del PV, se da una administración mixta que ejercen las autoridades del VA y del VPCR.

En síntesis, las dimensiones del contexto son una interpretación desde varias perspectivas del objeto a evaluar, para acercarse a las circunstancias, situaciones y necesidades que facilitan o dificultan el desarrollo del PPPP (Plan Política Proyecto o Programa).

Análisis de los Actores Involucrados en la Intervención

Dentro de la Teoría del Programa, resulta primordial el reconocimiento o identificación de los principales actores que presentan alguna relación de afinidad o de adversidad con el proyecto. Es de reconocer quiénes pueden ser afectados por los objetivos del PPPP en un sentido positivo o negativo. Consiste en apreciar y determinar los efectos de la actuación de cada actor.

Este análisis de los actores que intervienen en el PV se realiza con base en el que surge después de aplicar la matriz de Alfaro (2018), adaptada a partir de Tapella (2007) y ML. El objetivo sustancial del instrumento es identificar a personas y organizaciones interesadas en un determinado PPPP. Con base en el análisis de actores, se elaboró un cuadro sinóptico empleando la metodología del Marco Lógico (en adelante MC) que resume en los aspectos sustanciales.

Tabla 4

Análisis de actores involucrados en la intervención usando la Metodología del Marco Lógico (ML)

Momento o ciclo de la intervención	Actor	Problema	Interés	Recursos	Mandato
Antes	-CGR	Denuncia uso irregular recurso público en salarios a servidores del MEP. Ordenar la desconcentración de trámites en las DRE. Desechar el sistema de pagos manual por obsoleto y difícil operación.	Mejorar la gestión de pagos en el MEP, disminuyendo las sumas pagadas de más, saldando las sumas pagadas de menos y resolviendo reclamos administrativos y judiciales por situaciones salariales.	Humanos, materiales, económico simbólicos, equipamiento, tecnológico, infraestructura	Legal, actor público
	-DRH-MEP	-Propicia el orden de cosas denunciado por la CGR.	-Definir los trámites a desconcentrar en las DRE	Económico, humano, materiales, legal	Legal, actor público
	- Ministerio de Hacienda	-Por error administrativo de la DRH-MEP formula salarios incorrectos.	-Modernizar la gestión de pagos a través de la Implementación de un sistema de pagos automatizado -Muestra indiferencia ante la cuestión. -Realizar pagos oportunos y rebajos exactos a los usuarios.	-Humanos, materiales, económico, legal	-Legal, actor público
	DREA	-Recoge y sistematiza la	-Enviar la información	-Humanos,	Legal, actor público.

Momento o ciclo de la intervención	Actor	Problema	Interés	Recursos	Mandato
		información generada en los Centros Educativos de su jurisdicción.	en, tiempo y forma, a MEP para ser incluida en el Sistema de Pagos manual.	económicos vehículos, materiales -Sindicatos, Sala Constitucional, Defensoría de los Habitantes, legislación laboral	
	-Director de Centro Educativo	-Genera información de base para el Sistema de Pagos manual.	-Remitir información en tiempo y forma a la DRE de su jurisdicción sobre movimientos de personal.	-Humanos, materiales, económicos, legales	Legal, actor público.
	-Usuario	-Afectado por la deficiente gestión de pagos en el MEP.	-Mejoramiento de la gestión de pagos para satisfacer sus necesidades.	Legales, administrativos, organizaciones sindicales y asociaciones que representan intereses magisteriales: ANDE	Actor público, legal
	-Familias de las personas usuarias	-Afectado indirecto por el endeudamiento que asuma el funcionario para satisfacer las necesidades propias y de su familia.	-Mejorar las condiciones económicas de subsistencia familiar		Actor privado
	Estudiantes, familia y comunidad	Afectado indirecto por la suspensión de lecciones o jornada lectiva, debido al desplazamiento del	-Recibir una educación de calidad durante los 200 días efectivos de lecciones	Humanos, materiales, económicos tecnológicos	Legal, actor público

Momento o ciclo de la intervención	Actor	Problema	Interés	Recursos	Mandato
		personal docente a OC del MEP en San José para arreglar los problemas de pago.	sin interrupciones del curso lectivo.		
Durante	Ministro MEP	Aplicar las directrices giradas por la CGR.	Mejorar la administración y el uso de los recursos públicos empleados en salarios a funcionarios del MEP.	Humanos, materiales, económicos, tecnológicos	Legal, actor público
	Ministerio de Hacienda	Generar pagos correctos conforme a la planilla enviada por DGTH.	Realizar pagos oportunos y exactos a los funcionarios del MEP.	Humanos, materiales, económicos y tecnológicos	Legal, actor público
	DRH-MEP	Desarrollar la estrategia para atender directrices de la CGR.	Facultar a las DRE para la inclusión de trámites en INTEGRA 2 y operar la PdS. Impulsar, difundir y acompañar la implementación del Proyecto Ventanilla y generar la planilla de pagos con apego al bloque de legalidad vigente.	-Humanos tecnológicos económicos, materiales	Legal, actor público
	DREA	Administrar la Plataforma de Servicios (PdS) de la DRH. Crear mecanismos de coordinación con los	Prestar los trámites o servicios desconcentrados en su área de influencia.	Materiales humanos, físicos y tecnológicos.	Legal, actor público.

Momento o ciclo de la intervención	Actor	Problema	Interés	Recursos	Mandato
		directores centros educativos a cerca de los trámites desconcentrados y su correspondiente gestión acorde con los lineamientos emitidos por la DRH- MEP.	-Incluir oportunamente en el sistema de pagos los trámites de incapacidades de la CCSS y el INS, permisos con o sin goce de salario, rebajos salariales justificados e injustificados y los nombramientos menores a 35 días.		
	Directores de centros educativos	-Genera información de base para ser incluida en el Sistema de Pagos automatizado.	Tramitar en tiempo y forma a la DREA los movimientos de personal referidos a: incapacidades de la CCSS y el INS, permisos con o sin goce de salario, rebajos salariales justificados e injustificados y los nombramientos menores a 35 días	Humanos tecnológicos económicos materiales	Legal, actor público
	CGR	Seguimiento y Monitoreo de acciones implementadas.	Verificación de cumplimiento de las directrices y de resultados alcanzados con respecto al problema.	Humanos tecnológicos económicos materiales	Legal, actor público

Momento o ciclo de la intervención	Actor	Problema	Interés	Recursos	Mandato
	Auditoría Interna del MEP (AI-MEP)	Seguimiento y monitoreo de trámites desconcentrados	Valorar la implementación de las directrices de la CGR.	Humanos, materiales, económicos tecnológicos	Legal, actor público
	Contraloría de Servicios MEP (CdS-MEP)	Seguimiento y monitoreo de condiciones y resultado de los servicios desconcentrados	Valorar la satisfacción del usuario con el servicio y las condiciones de infraestructura en que se presta el servicio.	Humanos, materiales, económicos tecnológicos	Legal, actor público
	Usuario	Satisfacción o insatisfacción por los servicios recibidos de la intervención.	Ver atendidas con oportunidad y cercanía sus necesidades salariales y de trámite.	Humanos, materiales, económicos	Legal, actor público
	-Familias de los usuarios	-Satisfacción de las necesidades básicas de su familia sin recurrir al endeudamiento.	-Los funcionarios atienden sus responsabilidades económicas en tiempo y forma.		Legal, actor público
	Estudiantes, familia y comunidad	Afectado indirecto recibe mayores beneficios debido a la disminución de suspensión de lecciones o jornada lectiva, causado por el no desplazamiento del personal docente a OC del MEP en San José para arreglar los problemas de pago.	-Recibir una educación de calidad durante los 200 días efectivos de lecciones sin interrupciones del curso lectivo.	Humanos, materiales, económicos tecnológicos	Legal, actor público

Fuente: Elaboración propia.

Como parte de este apartado, se identifican y caracterizan los principales actores de la intervención, siguiendo los ciclos actuación (o diferentes posiciones) que asumen en el desarrollo del proyecto antes, durante y después de la ejecución de la intervención pública. En el caso particular del PV, los actores se caracterizan únicamente para los momentos o ciclo de la intervención antes y durante, por cuanto, el PV aún está en funcionamiento.

De esta forma, según la tabla 4, dentro de los actores claves antes del momento o ciclo de intervención destacan la CGR, cuyo informe origina la propuesta de intervención. También la DRH y el Ministerio de Hacienda (MH) en la confección de la planilla de pago y la ejecución salarial para los servidores del MEP, respectivamente. Sin embargo, la DRH induce a error al MH, provocando situaciones de pago incorrectas.

Adicionalmente, en la base del proceso de gestión salarial del MEP, antes de la intervención, destacan las DRE, encargadas de sistematizar y enviar la información generada en los centros educativos, en términos de incapacidades, licencias con o sin goce de salarios, rebajos salariales justificados o injustificados, nombramientos iguales o menores a 35 días, para ser ingresados en el sistema de pagos manual, debido a que son trámites que afectan la condición salarial y laboral de los funcionarios. Dentro de este proceso resultaba un actor clave el director de centro educativo, que por norma escrita en el Código de Educación artículo 125, es el jefe de todas las personas que laboran en él y era el encargado de informar a la Administración Central de los movimientos de personal indicados.

Por último, se ubican los funcionarios y sus familias. Los funcionarios, por la mala gestión salarial del MEP se ven obligados a viajar a OC en San José para reclamar su salario y subsanar los errores administrativos que afectan su condición laboral, recurriendo al uso de tiempo lectivo para realizar sus reclamos. Dada esta situación de afectación salarial, el mantenimiento de las familias de los funcionarios se ve violentado y los funcionarios deben recurrir a préstamos u otras opciones para hacer frente a sus responsabilidades personales y familiares.

El momento o ciclo de intervención durante el proceso, permite la incorporación de otros actores claves como las autoridades centrales del MEP, en la figura del ministro, a quien la CGR ordena la desconcentración de los trámites y servicios salariales y laborales con la puesta en marcha del PV.

Además, la DRH, quien es la encargada de diseñar la estrategia para incorporar los mandatos de la CGR y de seleccionar los trámites y servicios a desconcentrar. Al

mismo tiempo, debe prestar la PdS y facultar a las DRE para la inclusión de trámites en INTEGRA 2. También debe velar por la corrección de las deficiencias administrativas y económicas salariales señaladas, con la finalidad de que se confeccione la planilla salarial con los menores errores posibles y que el MH cumpla con su obligación de realizar los pagos correctos y oportunos a los funcionarios públicos del MEP, con apego al bloque de legalidad vigente.

Como se indicó, en este ciclo del PV aparecen los otros actores, además de la CGR, encargados de dar seguimiento y monitoreo a los resultados que estaba alcanzando la intervención: la AI-MEP y la CdS-MEP. En este nuevo ciclo de la intervención, las DRE son las encargadas de implementar los mandatos de la CGR mediante el modelo de gestión del PV. Deben coordinar con los directores de centros educativos mecanismos para su debida implementación.

No obstante, esta nueva función de las DRE, los directores de centros educativos siguen protagonizando el mismo rol asignado antes de la desconcentración, solo que, en vez de enviar la información generada en el centro educativo a la Administración Central, la envían a la DRE para que se ingresen los distintos movimientos de personal: las incapacidades, licencias con o sin goce de salarios, rebajos salariales justificados o injustificados y nombramientos menores a 35 días, en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2.

Por último, intervención debe buscar satisfacer el interés de los funcionarios, velar por atender con oportunidad y cercanía sus necesidades salariales y de trámites. De esta forma, los funcionarios atienden sus responsabilidades económicas, personales y familiares, en tiempo y forma, sin recurrir al endeudamiento.

Descripción de la Organización en la cual se Inscribe el Objeto Evaluado: Objetivos, Población Meta, Estructura Organizativa.

Según los académicos Monge, C. y Rivas, F. (1980), desde los albores de la independencia de Costa Rica en 1821, nuestros primeros y visionarios jefes de Estado apostaron por la educación con el firme propósito de conformar “una sociedad política democrática, que desde sus comienzos proclamó como valores y metas superiores la libertad, la dignidad y la justicia” (p. 5). De esta forma la educación empezó a ser visualizada como un “factor del desarrollo del país” (p. V).

Hacer realidad la visión anterior, se convierte en un reto para los primeros dirigentes de Costa Rica, habida cuenta que no se tenían experiencias previas en el

ámbito educativo, debido a “que durante los siglos coloniales funcionaron pocas escuelas. La enseñanza la impartían las personas más cultas de esos años, sean frailes y sacerdotes en conventos e iglesias” (p. 7). Como consecuencia inmediata, no es de extrañar, la alta tasa de analfabetismo reinante; sin embargo, los gobernantes estaban conscientes “de que la empresa histórica de organizar un gobierno democrático necesitaba de ciudadanos que cuando menos supieran leer y escribir” (p. 7).

De esta forma, el proyecto educativo republicano se “organizó como un sistema descentralizado, quedando a cargo de los gobiernos locales” (p. 8). Con profunda convicción y, acorde con los recursos económicos y humanos existentes, la élite política inicia la expansión de la educación primaria, con la creación de centros de enseñanza en las ciudades del Valle Central.

La descentralización administrativa de la educación primaria y secundaria, en manos de las municipalidades, con sus pros y contras, funcionó desde 1825 hasta el año 1886, en que se promulga la Ley General de Educación, cuyo proyecto de ley fue redactado por el ministro de Instrucción Pública, licenciado Mauro Fernández Acuña. Como resultado de esta reforma educativa, se elimina la dirección e intervención de las municipalidades en la enseñanza, por cuanto, no “...podía continuar la enseñanza costarricense ajena a la dirección del Estado” (p. 31).

Otro resultado consecuente de esta ley fue el cambio administrativo en materia educativa, “puesto que aparece por primera vez una estructura precisa y bien delineada del Ministerio de Instrucción Pública” (p. 36), cuyo artículo 19 le confiere la dirección e inspección suprema de la educación y, el artículo 2, que establece la autoridad jerárquica superior en la figura del ministro, como jefe supremo de todos los funcionarios del ramo.

La Ley No. 3481, denominada Ley Orgánica del MEP, actualiza los contenidos citados de la Ley General de Educación. En este particular, el artículo 1 relata que

El Ministerio de Educación Pública es el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la Educación a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos que integran aquel ramo, para la ejecución de las disposiciones pertinentes del título séptimo de la Constitución Política, de la Ley Fundamental de Educación, de las leyes conexas y de los respectivos reglamentos. (1965)

Los artículos siguientes, del 2 al 6, delimitan concretamente las competencias u objetivos que debe perseguir el MEP:

- Corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución los

planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación.

- El Ministerio es el encargado de mantener y coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la Universidad de Costa Rica, así como con cualesquiera otras instituciones que imparten enseñanza superior.
- Corresponde al Ministerio coordinar e inspeccionar la educación que se imparta en todo centro docente privado, así como la vigilancia administrativa de toda forma de estímulo que el Estado brinda a la iniciativa privada en materia educativa.
- El Ministerio es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que trabajan en el campo educativo, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales.
- La presente Ley Orgánica, sus leyes conexas y sus respectivos reglamentos, regulan las relaciones entre el Ministerio y sus servidores, con arreglo a las disposiciones del Estatuto Civil y de su reglamento. (1965)

Adicionalmente, el artículo 78 de Constitución Política (1949) establece la obligatoriedad y la gratuidad de la educación desde el nivel de preescolar hasta la educación diversificada, tanto técnica como académica. Añade esta norma que, en el sistema público, la educación será costeadada por la Nación. La Ley Fundamental de Educación en su primer artículo establece que “Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada.” (1957)

Para desarrollar estos cometidos constitucionales y mandatos legales de forma más cercana y coordinada con las comunidades educativas, el MEP, como ente rector de la educación nacional que garantiza a los habitantes del país el derecho a la educación, ha dividido el territorio de la nación en órganos administrativos desconcentrados los cuales, a lo largo del desarrollo histórico de la educación costarricense, han recibido distintos nombres: Administraciones Provinciales de Enseñanza y dependientes de ellas las Sub-Administraciones Regionales. Posteriormente, estos mismos órganos pasan a llamarse Direcciones Regionales de Enseñanza. Actualmente, se denominan Direcciones Regionales de Educación y funcionan 27 a nivel nacional.

A cada una de ellas le corresponde una jurisdicción territorial (conjunto de cantones y distritos), que a su vez se han dividido, para una mejor atención de los

servicios escolares y para el eficaz funcionamiento del sistema educativo, en lo que se llaman circuitos educativos, a cargo de un Supervisor de Educación, conforme lo estipula el decreto 35513-MEP Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del 25 de setiembre del 2009.

Sin embargo, se puede decir que, el cambio de denominación no ha borrado la función primordial e histórica que han desempeñado estos órganos, la cual es servir de enlace, de vinculo, de puente entre las Oficinas Centrales del MEP, ubicadas en San José, y las comunidades educativas o centros educativos distribuidos por todo el país.

El recién citado decreto ejecutivo, en su artículo primero, menciona que las DRE median las relaciones estructurales del nivel central con los centros educativos. “con el propósito de organizar la prestación de los servicios de educación, así como velar por el cumplimiento de la política educativa en todos los ciclos, niveles y modalidades”. (2009) El artículo segundo, indica que las DRE son “parte integral de la organización administrativa del Ministerio de Educación Pública, constituyen la instancia representativa e integradora del sistema educativo costarricense en el nivel regional, así como el vínculo formal entre el nivel central y las comunidades educativas”. (2009)

Las comunidades educativas son el escenario donde se concreta y confluye el acto educativo, cuya población meta son los estudiantes de todos los niveles educativos, los padres y las madres de familia, los docentes, los administrativos, los directivos, los egresados, los organismos de apoyo: Patronatos Escolares, Juntas de Educación y Administrativas, así como, Asociaciones de Padres de Familia y vecinos.

Cabe mencionar que este estudio evaluativo valorará el modelo de gestión administrativa de los servicios desconcentrados, haciendo uso de la Plataforma de Servicios de la Dirección de Recursos Humanos, mediante la implementación del Proyecto Ventanilla, en la DREA.

En apego al Decreto Numeral 35513-MEP citado, la estructura organizativa interna de la DREA está constituida por el Director o la Directora Regional de Educación, quien tiene a cargo la responsabilidad de la gestión administrativa.

Para el cumplimiento de sus funciones y competencias, la DREA cuenta con las siguientes dependencias:

- a) Dirección
- b) Departamento de Asesoría Pedagógica
- c) Departamento de Servicios Administrativos y Financieros

d) Oficinas de Supervisión.

Además, la Dirección o jerarca superior contará con dos instancias complementarias: el Consejo Asesor Regional y el Consejo de Supervisión de Centros Educativos. Asimismo, con un foro de reflexión y participación social denominado Consejo de Participación Comunal. (2009)

En la composición organizativa de la DREA, en concordancia con lo que establece el artículo 36 del decreto de marras, es el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros (en adelante DSAF), la figura institucional que por competencia administra el denominado Proyecto Ventanilla. Este departamento, según el artículo 66,

es el órgano técnico responsable de velar por la dotación de bienes y la prestación de los servicios requeridos para el funcionamiento operativo de todas las dependencias de la Dirección Regional de Educación. Asimismo, coordinar en materia de su competencia, la prestación de servicios de apoyo a las comunidades educativas, de acuerdo con las políticas de desconcentración mínima impulsadas por las autoridades superiores del Ministerio de Educación Pública". (2009)

El artículo 69 señala que, para el cumplimiento de sus funciones, el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros desarrollará tres procesos relacionados: a) Gestión Administrativa y de Servicios de Apoyo, b) Gestión de Juntas de Educación y Juntas Administrativas y c) Gestión del Recurso Humano, los cuales orientan la gestión del DSAF en la DREA.

Para efectos de esta evaluación, se destacan las funciones del proceso Gestión del Recurso Humano, debido a que hacia ese insumo se sitúan las orientaciones y delimitaciones de este estudio. De esta forma, dentro de las funciones que desarrolla este departamento en materia de recursos humanos se encuentran las siguientes, según las reseñas el artículo 69, descritas del inciso n al q del decreto indicado:

(...) Velar por la prestación de servicios relacionados con la dotación y administración del recurso humano destacado en los centros educativos, de acuerdo con los manuales de procedimientos y regulaciones establecidas por la Dirección de Recursos Humanos, para orientar la desconcentración mínima de servicios hacia el nivel regional.

o) Extender certificaciones y constancias relacionadas específicamente con acciones de personal, salarios, desglose de salarios, grupo profesional, lugar de trabajo, patrono, años de servicio y, en general, sobre los aspectos relativos a su relación de servicio.

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.

q) Brindar asesoría a los servidores en el ejercicio de sus funciones, en lo concerniente a la administración de personal de conformidad con los lineamientos emitidos por la Dirección de Recursos Humanos”. (2009)

Se indica que las dos primeras funciones son las que más corresponden con las expectativas de los actores involucrados y a los objetivos que persigue el Proyecto Ventanilla.

Por otra parte, desde el ámbito histórico, la página Web de la DREA rescata, como antecedente de la región educativa, la creación de las figuras de Visitador Escolar y el Inspector Provincial en 1926, según el Reglamento de Instrucción Pública promulgado en 1920. Esta situación se consolida institucionalmente, como ya se señaló en este mismo apartado, con la creación de las Administraciones Provinciales y las Sub Administraciones Regionales de Educación en 1965, al amparo de la Ley Orgánica del MEP.

Esta misma fuente de información señala que, entre los principales problemas que afectan el rendimiento académico de los estudiantes de la región educativa de Alajuela están los grupos numerosos de estudiantes, el cambio constante de directores de centros educativos y de personal docente, la saturación de algunos centros educativos y la pobreza. Este último factor lo estima el Estado de la Educación como el que más dificulta el proceso de enseñanza-aprendizaje, debido a que los estudiantes y sus familias no cuentan con suficientes recursos para estudiar.

Además del flagelo de la pobreza, se añaden a la afectación del rendimiento escolar el consumo de drogas, la desintegración familiar, los múltiples distractores que tienen los jóvenes (TV, juegos electrónicos, redes sociales, centros de diversión) y el quebrantamiento del principio de autoridad de los padres.

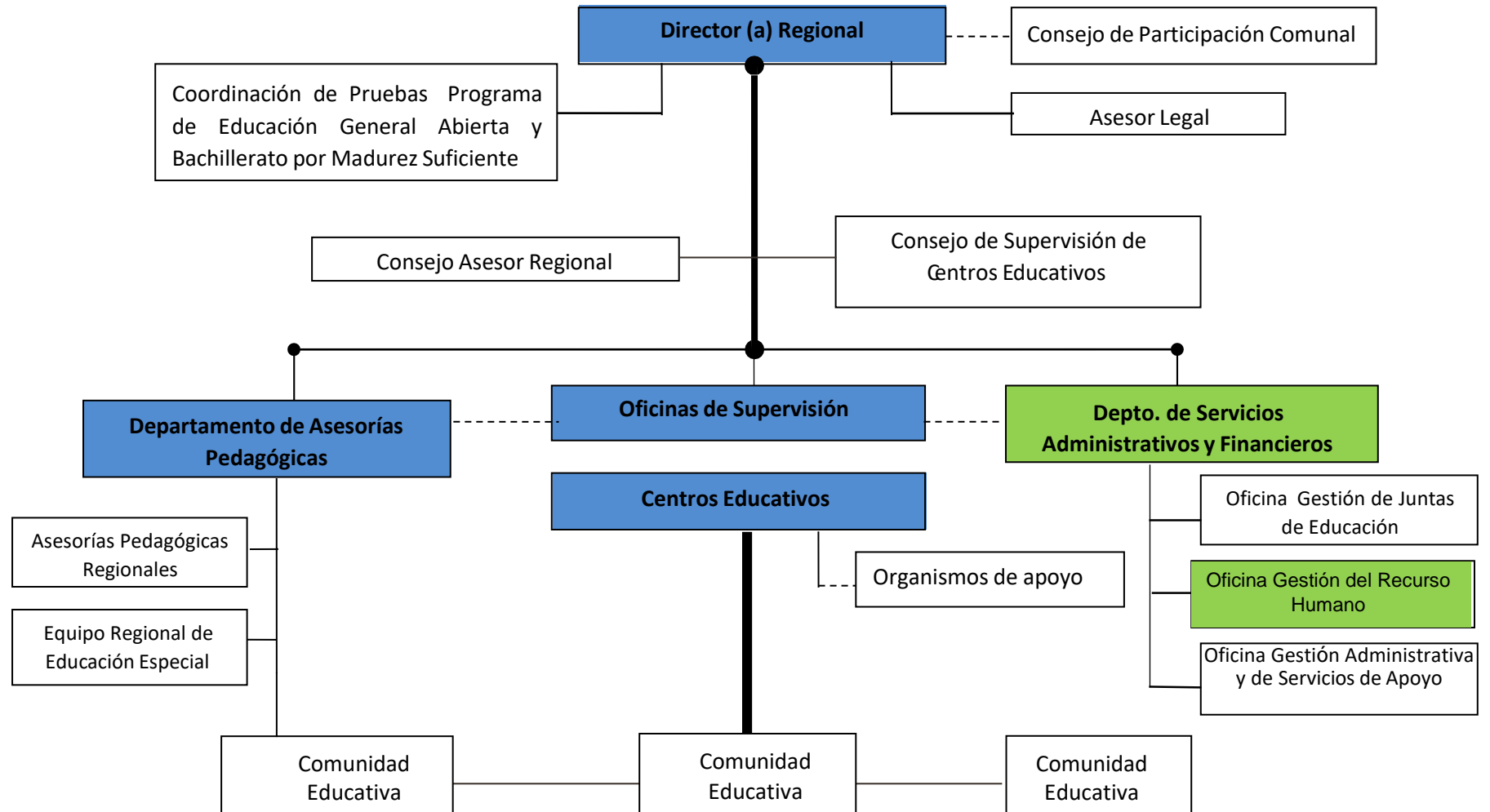
Desde lo geográfico espacial, la DREA se ubica en la GAM y está constituida por los cantones de Alajuela (donde se ubica la sede de la DREA, segundo cantón en importancia del país), Grecia, Atenas, Poás, San Mateo y Orotina. Cuenta con diez oficinas de Supervisión de Centros Educativos, distribuidas según la cantidad de estos: cinco oficinas se ubican en el cantón central, dos en Grecia, una en Poás, una en Atenas y una para los cantones de Orotina y San Mateo. Cuenta con un total de 213

instituciones educativas, públicas y privadas.

Para finalizar, se presenta el organigrama de la DREA, según el Decreto Ejecutivo Numeral 35513-MEP titulado La Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública, de fecha 25 de setiembre del 2009. Las dependencias sombreadas de color verde claro constituyen los espacios administrativos de la DREA que prestan los servicios y trámites desconcentrados a través del Proyecto Ventanilla.

Figura 1

Organigrama Dirección Regional de Educación de Alajuela



Fuente: Elaborado por las autoridades de la DREA con base en Decreto Ejecutivo N°35513-MEP.

Teoría de la Intervención y Teoría del Impacto

Contexto General de la Intervención

Problema o Necesidad que Origina la Intervención. La intervención es parte de la respuesta para corregir y ajustar los desaciertos en la gestión de pagos y rebajos a los servidores del MEP y el mejoramiento oportuno de la gestión salarial, la cual estaba centralizada en las Oficinas Centrales del MEP en San José, según el Informe de la CGR DFOE-SOC-IF-12-2012 de fecha 21 de diciembre del 2012 de la Contraloría General de la República.

El informe evaluativo realizado por la CDS-MEP (2016, pp. 17-18) reseña que el centralismo estatal ha sido catalogado, como uno de los problemas que obstaculiza la gestión pública del MEP, según diversos estudios de instituciones estatales como la CGR, la PGR y la Fundación Adenauer (2005).

Este último informe indica que se

continúan evidenciando y alertando sobre realidades disfuncionales originadas en un estilo de gestión altamente centralizado del sistema administrativo de personal (característica citada desde mediados de la década de los años 90 y reiterada en un estudio de 2005 por la Fundación Adenauer) que, en vez de corregirse, cada vez se profundizan.

El informe de la CGR pone de manifiesto las consecuencias graves de la operación centralizada de pagos señalando que

la situación de reclamos por atrasos en el pago de pluses, reflejada en la interposición de más de 17.000 amparos de legalidad que los docentes tienen pendientes ante el Tribunal Contencioso Administrativo por la falta de respuesta del MEP, que representa apenas una parte de los más de 86 000 funcionarios (alrededor del 95 % de la planilla) que tienen pendiente un reclamo en sede administrativa por ese concepto y, por otro lado, la situación de la emisión de pagos de más incluyendo el pago de salario a 900 educadores fallecidos que implicó un giro de ¢700 millones a difuntos, suma que forma parte de los ¢45.000 millones en sueldos pagados de más en los últimos 15 años.

Por el fondo, el informe citado de la CDS-MEP (2016, págs. 17-18) califica la situación planteada como

más preocupante si se toma en cuenta que la esencia nuclear de la habilidad visible de la Dirección de Recursos Humanos es estrictamente de naturaleza

tramitología pues en la conceptualización de su dinámica real no contempla ningún programa relacionado con el desarrollo de la calidad de vida y laboral del trabajador en la institución.

En otras palabras, la fortaleza de la DRH del MEP es la realización y seguimiento de trámites administrativos en la gestión de recursos humanos; sin embargo, en esa tarea los resultados dirimidos no logran alcanzar los objetivos previstos.

Objetivos de la Intervención. El proyecto Ventanilla es lanzado al espacio público en el mes de noviembre del 2014, al amparo de las potestades de desconcentración mínima que se sustentan en los decretos ejecutivos 37180-MEP y 35513-MEP; el primero versa sobre la Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del MEP y; el segundo aborda la organización de las DRE.

Además de esta normativa, existe la formulación programática del proyecto denominada Desconcentración de servicios Proyecto Ventanilla de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del año 2015. En este documento se anotan: la descripción, los objetivos generales y específicos, las metas, los alcances de cada fase según trámites a desconcentrar, se describen las DRE participantes y los beneficiarios del proyecto.

El PV busca alcanzar los siguientes objetivos, tanto a nivel general como específicos:

Objetivo General. Desarrollar un plan de desconcentración con la finalidad de atender servicios y trámites salariales de los funcionarios del MEP, creando una ventanilla de la Plataforma de Servicios (PdS) de la DRH en las DRE.

Objetivos Específicos.

- Proporcionar en cada DRE del MEP una plataforma de servicios de la DRH para consultas, atención o remisión de trámites salariales para ser resueltos por la DRH.
- Capacitar, asesorar y acompañar en el manejo de INTEGRA 2, SIGRH y el desarrollo de los procedimientos de los servicios de la PdS del DTS de la DRH a los funcionarios de las DRE.
- Prestar los servicios de la PdS de la DRH a las DRE.

Lógica Causal de la Intervención

En este apartado se realiza una descripción de cómo funciona la intervención, qué bienes y servicios genera o entrega, los resultados esperados, principales supuestos a partir del análisis de uno de los modelos lógicos estudiados: la Cadena de Resultados (en adelante CdR).

Es importante señalar aquí que la lógica causal de la intervención expuesta se construyó con base en los documentos revisados referentes a la formulación e implementación del proyecto, los estudios previos revisados, la observación, la experticia del estudiante-evaluador y algunos de los insumos desprendidos de la entrevista realizada al gestor Juan Carlos Berrocal Fernández, el 25 de octubre del 2019.

Con la finalidad de entender el proceso de gestión que realiza el Proyecto Ventanilla en la DREA, se tienen diseñados por parte de la Dirección de Recursos Humanos cuatro procedimientos precisos para prestación del servicio a los usuarios: Gestión de Extensión de certificaciones y constancias, Gestión de recibo de documentos de trámites para ser remitidos y resueltos en Oficinas Centrales, Gestión de inclusión de información de los usuarios en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2 y Gestión de registro de trámites y servicios brindados al usuario en la DREA.

Procedimiento 1: Gestión de Atención de Dudas y Consultas al Usuario mediante la Extensión de Certificaciones y Constancias. Es el correspondiente a la I fase de la intervención. Consiste en la extensión al usuario de todo tipo de certificación y constancia relacionadas con acciones de personal, salarios, desglose de salarios, grupo profesional, lugar de trabajo, patrono, años de servicio y, en general, sobre los aspectos relativos a su relación de servicio. Este procedimiento está constituido por 13 tipos de certificaciones y constancias, cuya solicitud fue valorada como usual e importante para que los funcionarios se enteraran de lo concerniente a su condición laboral y salarial.

Este procedimiento es atendido por los funcionarios regionales mediante la solicitud presencial o virtual (correo electrónico) de las constancias o certificaciones de interés del usuario. Para la solicitud virtual se tiene establecido, por razones de seguridad y confidencialidad, un protocolo al respecto, que fue debidamente comunicado a los funcionarios y funcionarias de los centros educativos.

Las solicitudes presenciales o virtuales pueden ser realizadas por un tercero, siguiendo el protocolo establecido al efecto.

Procedimiento 2: Gestión de Recibo de Documentos para ser Remitidos y Resueltos en Oficinas Centrales Ubicadas en San José. Este proceso es catalogado por la Auditoría Interna bajo el título de una desconcentración impropia. La DREA se visualiza en este proceso como un centro de acopio de documentos, entregados por los usuarios y que son remitidos al nivel central donde los trámites solicitados por el usuario son resueltos. Estos trámites son listados vía oficio y remitidos semanalmente a la PdS de la DRH. Cada DRE tiene asignado un día y horario fijo semanal para hacer la entrega de documentos recibidos en el órgano regional.

De esta forma, algunos trámites desconcentrados no cierran su ciclo de atención en la DREA. Entre estos trámites se tienen: asignación de grupo profesional a los docentes de Educación Especial y de Educación Técnica, reconocimiento de anualidades o años servidos, recibir los documentos para conformar el expediente laboral, el contrato o adendum y documentos requeridos para el trámite de Dedicación Exclusiva a los servidores que les corresponde y los documentos para abrir y reconocer o reajustar la Carrera Profesional.

La prestación de estos servicios se atiende por medio de citas en línea, que son solicitadas por los usuarios haciendo uso de un formulario diseñado al efecto. El profesional en Recursos Humanos, destacado en las DRE que ofrecen los servicios y trámites de la Fase 2, asigna las citas conforme a las disponibilidades de cupo diario. La entrega de los documentos es personal y se deben presentar los atestados originales para ser confrontados con las copias.

Procedimiento 3: Gestión de Inclusión de Información de los Usuarios en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2. Este procedimiento está relacionado con los trámites o servicios que son catalogados complejos por el alto nivel de dificultad y responsabilidad que conllevan. Son los correspondientes a la fase II de la intervención y los atiende, de forma exclusiva, el Profesional 2B con especialidad en Recursos Humanos. Este recurso solo está asignado a las DRE que están desarrollando la segunda fase del proyecto.

Este proceso de gestión se refiere a la inclusión de 12 trámites de los usuarios, referentes a los movimientos de personal, en el sistema o plataforma de pagos usada por el MEP y el Ministerio de Hacienda.

Básicamente, es la inclusión de la información que se genera en los centros educativos de la DREA, remitida por los directores de las instituciones de Educación Preescolar, de Educación Primaria, de Educación Especial y de Educación Secundaria,

haciendo uso del correo electrónico, que es direccionado a una base de datos que recibe la información.

Este procedimiento está constituido por trámites cuya solicitud fue valorada como usual e importante para los funcionarios y de alta prioridad para la Contraloría General de la República. Se tienen diseñados varios formularios para la tramitación de los distintos movimientos de personal: incapacidades, licencias, rebajos salariales.

Entre los trámites que son incluidos en esta fase II del Proyecto Ventanilla figuran:

- Matrícula del funcionario en el SIGRH y en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2.
- Registro e inclusión de Carrera Profesional en SIGRH.
- Trámite de recepción e inclusión en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2 de Licencias con goce o sin goce de salario por un espacio temporal de 7 días naturales, tanto para funcionarios del Título Primero como del Título Segundo del Estatuto de Servicio Civil. Además, se reciben y se incluyen licencias por paternidad de 30 días naturales, licencias por la atención de pacientes en fase terminal que se tramitan cada 30 días por espacio de seis meses.
- Registro y asignación de grupos profesionales para personal docente de Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria, excepto los profesores de Enseñanza Técnica Profesional y los de Educación Especial.
- Trámite de inclusión y aprobación para pago de sobresueldo por Dedicación Exclusiva.
- Trámite de recepción, inclusión y aprobación incapacidades expedidas por el INS y la CCSS, iguales o menores a 35 días, que corresponden al periodo de tiempo por el que están facultadas las DRE. A inicios del proyecto, se tramitaban en el sistema periodos de incapacidades superiores a 35 días y hasta por cuatro meses. El Viceministerio Administrativo en el 2016 vetó esta decisión y la trasladó a las unidades de gestión de la DRH.
- Trámite de nombramientos de personal docente y administrativo por suplencia igual o menores a 35 días hábiles, que corresponde al periodo de tiempo por el que están facultadas las DRE. A inicios del proyecto, se tramitaban en el sistema periodos de nombramientos superiores a 35 días y hasta por cuatro meses. El

Viceministerio Administrativo en el 2016 vetó esta decisión y la trasladó a las unidades de gestión de la DRH. De igual manera, fue vetado el trámite de inclusión para pago de recargos de funciones que desempeñaban los servidores administrativos y docentes.

- Trámite de inclusión y aprobación de pagos a servidores por suplencias iguales o menores a 35 días hábiles, que corresponde al periodo de tiempo por el que están facultadas las DRE.
- Rebajos salariales por ausencia justificada o injustificada, reportadas por el superior inmediato jerárquico del funcionario o la funcionaria.

Para las autoridades ministeriales y de la CGR este proceso de gestión regional es crucial por cuanto

La información oportuna y de calidad constituye un activo vital para el éxito y la continuidad de cualquier proceso y de cualquier organización, y el caso del proceso de generación de la planilla en el MEP no es la excepción. Así, resulta indispensable para la calidad de ese proceso que la información correspondiente a los diferentes movimientos del personal del MEP, ingrese al sistema de pagos de manera oportuna y controlada, por cuanto ello permite minimizar errores y omisiones en los pagos que se realizan por este concepto” (2012, p. 5)

según se desprende del informe del ente contralor.

Procedimiento 4 Gestión de Registro de Trámites y Servicios brindados al Usuario en la DREA. Este procedimiento constituye un control en la expedición de documentos o servicios brindados al usuario de los trámites objeto de la intervención. Se denomina SIGA por sus siglas, Sistema de Gestión Administrativa.

Es un formulario digital, en el cual el funcionario regional está obligado a registrar, específicamente, los servicios brindados al usuario, incorporando la siguiente información:

- Número de cédula del usuario.
- Indicar si la información solicitada se traslada a otra instancia para ser atendida o resuelta.
- Indicar si el trámite es presencial o anotar en observaciones específicas si el usuario había autorizado a otra persona para la solicitud del trámite, para lo cual, sea ha diseñado un protocolo al respecto.

- Indicar la tipificación (procedimiento ordinario) y el tipo de trámite, el cual, se registra con un código del trámite realizado o recibido por el usuario
- El instrumento incluye la posibilidad de anotar observaciones aclaratorias a la solicitud o trámite.

Este formulario digital, una vez completo, se imprime y se le da al usuario como comprobante de las gestiones realizadas.

Tabla 5

Cadena de Resultados del PV-MEP

Insumos	Actividad	Producto	Efecto	Impacto
<p>Decreto Ejecutivo 35513-MEP y otras conexas.</p> <p>-Personal de la DRH con habilidades técnicas y administrativas en trámites y operación del sistema automático. Personal de las DRE.</p> <p>-Asignación de recursos financieros, infraestructura y materiales del MEP para la ejecución del proyecto (salarios, papelería, viáticos, horas extra, instalaciones físicas, equipo informático, mobiliario, tecnología de punta)</p> <p>-Sistema Integrado de pagos y planilla INTEGRA 2-SIGRH -27 DRE</p> <p>-Páginas Web de algunas DRE</p> <p>-Personal total del MEP: docentes y administrativos</p> <p>- Plataforma de Servicios (PdS) de la DRH</p> <p>-Servicio de internet: Solicitud de trámites en línea</p>	<p>- Atención a dudas y consultas referidas a la condición salarial y laboral del usuario mediante modalidad presencial y/o virtual.</p> <p>- Emisión de todo tipo de certificaciones y constancias al usuario.</p> <p>- Inclusión, de manera oportuna y controlada de la información generada en los centros educativos, sobre movimientos de personal en SIGRH y Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2.</p> <p>- Recepción de documentos para ser remitidos y resueltos en Oficinas Centrales ubicadas en San José</p> <p>- Gestión de registro de trámites y servicios brindados al usuario en la DREA</p>	<p>- Usuarios satisfechos y atendidos sin desplazamientos largos a San José.</p> <p>- Usuarios con salarios y rebajos aplicados en tiempo y forma</p> <p>- Usuarios insatisfechos al no resolverse su solicitud en el momento que la presenta</p> <p>- Usuarios con respaldo y certeza sobre la realización un trámite</p>	<p>- Ahorro y mejor aprovechamiento de los recursos</p> <p>- Favorece la implementación del protocolo sanitario contra el Covid-19</p> <p>- Posibilita el teletrabajo.</p> <p>- Disminución de tiempos en la inclusión de un movimiento de personal, en la subsanación de errores, en la acumulación movimientos de personal pendientes de tramitar y en pérdidas de información o daño de la información debido a la tramitación virtual</p> <p>- Aumenta la posibilidad de daños o pérdidas de los documentos en el traslado a Oficinas Centrales</p> <p>- Procesos más costosos.</p> <p>- Monitoreo y seguimiento de trámites para el usuario y la Administración.</p>	<p>- Mejora la administración del tiempo lectivo y personal.</p> <p>- Disminución de la distancia, el agotamiento físico, los accidentes y los gastos económicos.</p> <p>- Gestión administrativa más eficiente, económica, moderna y amigable con el ambiente</p> <p>- Protección de la salud del usuario y el funcionario.</p> <p>- Favorece la productividad de la DREA.</p> <p>- Reduce errores en las sumas pagados de más o de menos y la cantidad de reclamos administrativos o judiciales</p> <p>- Puede acarrear una mala imagen al proyecto</p> <p>- Generación de datos estadísticos para la toma de decisiones</p>

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la reconstrucción y sistematización de la Teoría del Programa, junio 2022.

Con respecto a la cadena de resultados del PV, la misma se presenta la lógica causal del proyecto, que asocia los insumos, las actividades o los procesos de gestión, el producto, los efectos y los impactos de la intervención.

Entre los insumos a destacar, están la normativa en que se sostiene el PV y los recursos necesarios: los humanos, los materiales, los tecnológicos y los físicos, necesarios para la debida implementación del proyecto.

El PV se desarrolla a partir de las cuatro actividades o procesos de gestión.

- Gestión de atención de dudas y consultas al usuario mediante la extensión de certificaciones y constancias.
- Gestión de recibo de documentos para ser remitidos y resueltos en Oficinas Centrales ubicadas en San José.
- Gestión de inclusión de información de los usuarios en el Sistema Integrado de Pagos y Planilla Integra 2.
- Gestión de registro de trámites y servicios brindados al usuario en la DREA

En relación con los productos expuestos en la Tabla 5, se esperan tres productos positivos y uno que provoca insatisfacción y que está relacionado con la gestión de recibo de documentos para ser remitidos y resueltos en Oficinas Centrales ubicadas en San José debido a que algunos trámites no son resueltos en su totalidad por los funcionarios de la DREA. Esos trámites requieren un aval técnico, económico y legal, para el cual, solo se encuentra acredita la DRH. La AI del MEP, en su informe de evaluación, reseñado líneas atrás, censura este trámite al señalar que el mismo desvirtúa la naturaleza misma del modelo organizativo de desconcentración, debido a que el ente que desconcentra debe facultar al órgano receptor de la investidura necesaria para que resuelva lo encomendado. La AI indica y llama a este proceso desconcentración impropia por las razones indicadas.

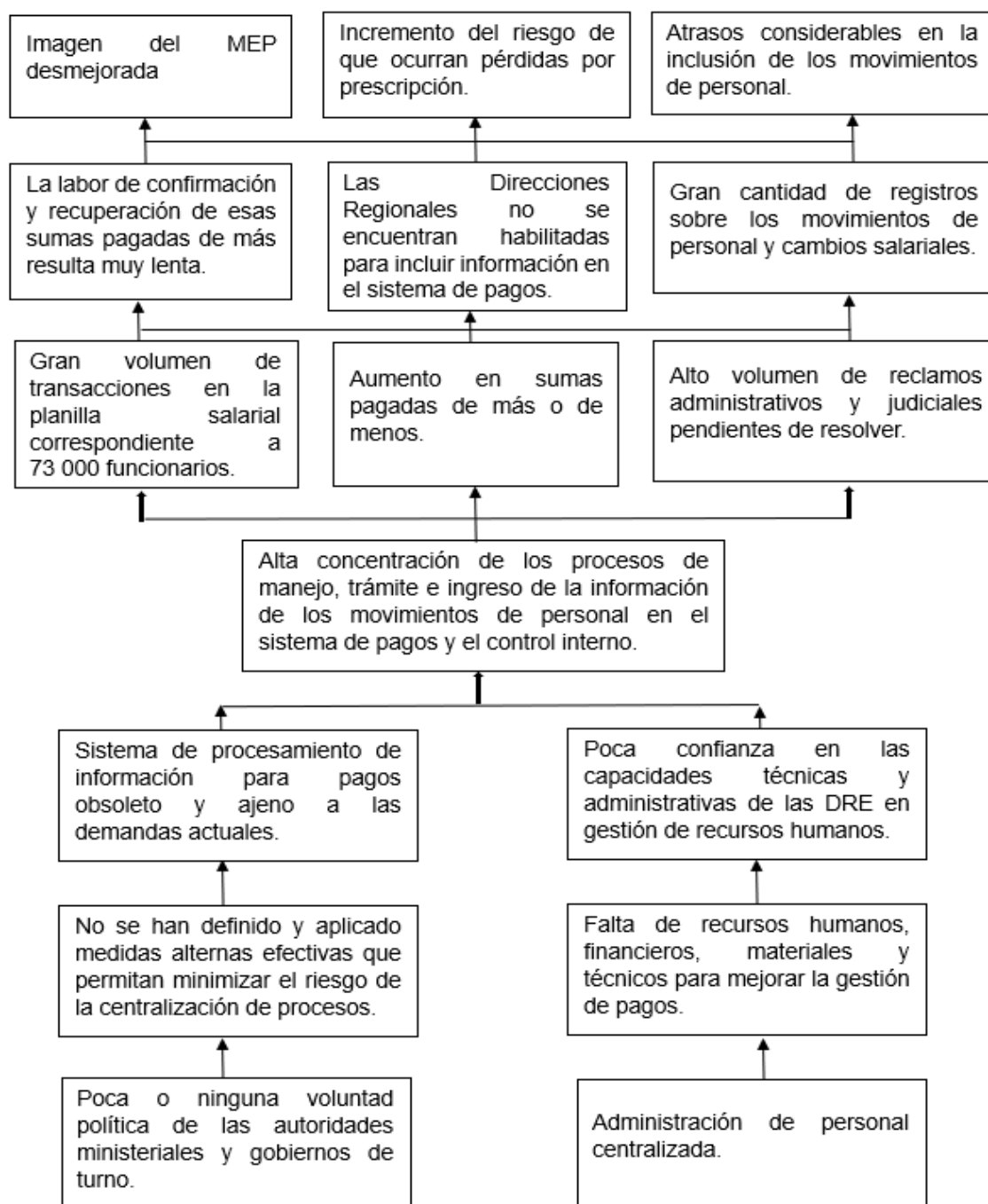
De igual forma, esta práctica administrativa propicia dos efectos: aumenta la posibilidad de daños o pérdidas de los documentos en el traslado a Oficinas Centrales y fomenta procesos de trámites más costosos, por lo que, de subsistir, puede acarrear una mala imagen al proyecto a largo plazo.

Finalmente, los otros tres procesos o actividades generan efectos e impactos relacionados con beneficios a la población meta, entre los que destacan: el ahorro y el mejor aprovechamiento de los recursos, la disminución de los tiempos en gestiones, una mejor administración del tiempo personal, la protección de la salud física y mental.

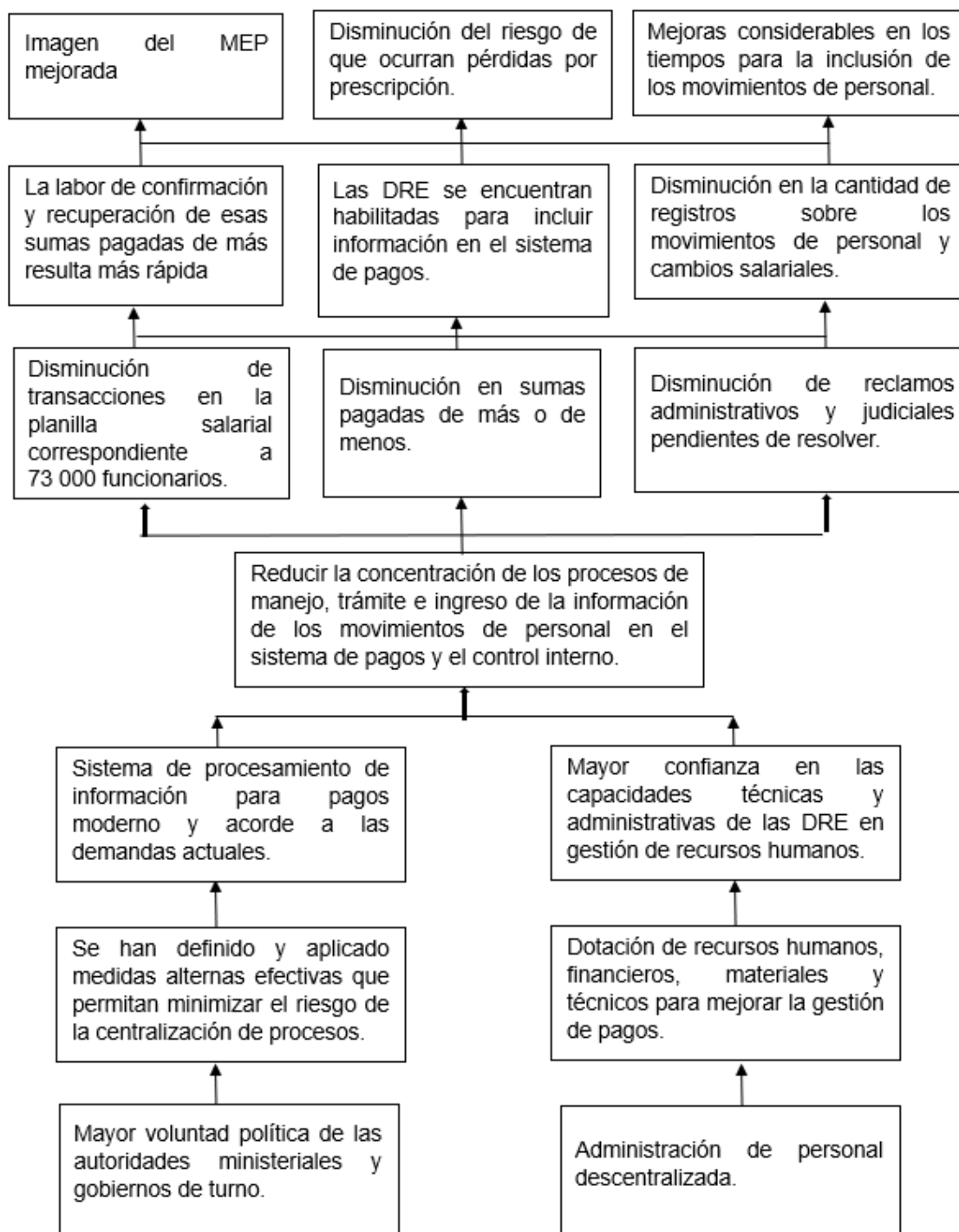
Para la institucionalidad, la implementación también promueve efectos e impactos beneficiosos: la promoción del teletrabajo, la implementación de protocolo contra el COVID19, la disminución en los tiempos de respuesta y de trámite a los usuarios, una mejor administración del tiempo lectivo, una gestión administrativa más eficiente, económica, moderna y amigable con el ambiente, el aumento de la productividad de las DRE y la generación de datos para mejorar la toma de decisiones.

Figura 2

Árbol de Problemas



Fuente: Adaptado de Obregón, E. y otros (2015, p. 17)

Figura 3*Árbol de Objetivos*

Fuente: Adaptado de Obregón, E. y otros (2015, p. 18)

Teorías que Sustentan el PV, Objeto de Evaluación

En esta sección se hará una exposición teórica sobre el origen del diseño organizativo de la Administración Pública costarricense, con referencia a los modelos organizativos que históricamente, y por mandato constitucional, han imperado en la organización y la entrega de los bienes y los servicios del Estado costarricense con la finalidad de satisfacer, en la mejor forma posible, el interés público.

Se realiza una referencia pormenorizada del modelo organizativo de la desconcentración, debido a que es el modelo objeto de evaluación en el presente estudio. Esto se concreta en la presentación de los conceptos, características y diferencias con los otros modelos organizativos imperantes y, a su vez, se enumeran las ventajas, desventajas y críticas a este modelo.

Por último, se reseñan los elementos neurálgicos que constituyen un modelo de gestión y la teoría evaluativa en que se sustenta esta evaluación, la cual por sus características y por ser una evaluación de procesos, se asume desde los conceptos del enfoque del CIPP propuesto por Daniel Stufferbeam.

Descentralización del Estado Costarricense

Contexto Histórico del Estado Costarricense Descentralizado.

Históricamente, el modelo de descentralización de las funciones del Estado costarricense, basado en los artículos 188, 189 y 190 de la Constitución Política de 1949, se gesta a partir de 1948 con el ascenso de nuevos grupos de poder al escenario político del país; como resultado de la victoria militar de esos sectores pujantes en el conflicto militar conocido como Guerra Civil de 1948.

La descentralización del Estado costarricense, según los estudiosos de este fenómeno político para administrar lo público, es una reforma constitucional de 1949 que busca disminuir el poder del Estado, centralizado en el Poder Ejecutivo. Este modelo estatal se denominó Estado Presidencialista y estuvo vigente en Costa Rica anterior al año de 1948. El Estado Presidencialista estaba diseñado, por un acuerdo político con los sectores dominantes, “para tener un sistemático control sobre el aparato estatal y por consiguiente sobre la sociedad como un todo” (Romero, 2008, p. 121).

El autor citado realiza una sentencia en que resume y señala las razones fundamentales que dieron al traste con el Estado Presidencialista, apuntando que,

Posteriormente a la guerra civil de 1948 y a la Asamblea Nacional Constituyente

de 1949, la ideología que predominó en esta Asamblea, favoreció el modelo descentralizador del Estado, ya que los ganadores en la citada guerra civil, consideraron que la corrupción política de los años de 1940 a 1948, fue auspiciada por el modelo centralista y presidencialista del Estado” (Romero, 2008, p. 121).

De esta forma, el Estado surgido de la Constituyente de 1949, está definido como una República, donde prevalece el poder en el pueblo mediante la representación de tres poderes de la República.

El Estado actual costarricense se compone por una administración pública centralizada y una administración pública descentralizada. La administración pública centralizada es lo correspondiente al Poder Ejecutivo y, la administración descentralizada, está conformada por el conjunto de instituciones que se encuentran fuera del organigrama del Poder Ejecutivo, definidas como instituciones autónomas del Estado (CCSS, ICE, Bancos Estatales, INS, INVU), según los artículos 188 y 189 de la Constitución Política.

De esta manera, el Estado está estructurado por el “Conjunto de entes públicos que configuran la organización administrativa de un Estado” (2008, p. 118). Al Estado se le denomina ente público mayor, para referirse al conjunto de organizaciones que están adscritas al Poder Ejecutivo. Contrariamente, se usa la nomenclatura de entes públicos menores, para reconocer a las organizaciones del poder descentralizado que no están contempladas en el Poder Central.

Además de incorporar a las instituciones autónomas para debilitar el poder del Estado Centralista y Presidencialista, la Constituyente de 1949, incorporó la creación de la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contratación Administrativa, todas instituciones que han estado para combatir “la corrupción financiera, la corrupción electoral, la corrupción de los contratos sin licitación administrativa y la corrupción administrativa y política” (Romero, 2008, p. 122).

Modelos Organizativos-Jurídicos del Estado Costarricense.

Los Modelos Organizativos Costarricenses en la Administración Pública como Respuesta Alternativa a los Modelos de Centralización Estatal.

El diseño organizativo del Estado costarricense, como cometido primordial y esencial, busca la satisfacción del interés público, a través “de la función que ejercen sus diferentes entes u órganos a nivel de la administración pública, según la distribución

de competencias que se realice”. (Venegas, 2009, p. 18). En otras palabras, en las entidades públicas se concentra una distribución o estructura del poder estatal con el propósito de atender la satisfacción del interés de los administrados.

De esta forma, en el régimen jurídico costarricense se observan distintos modelos organizativos que denotan las tres competencias administrativas para dinamizar la actividad del Estado o sus entidades públicas: la centralización, la descentralización y la desconcentración, con la intención de contribuir con la satisfacción del interés público por medio de la prestación de bienes y servicios a la población.

En el ámbito de la administración pública, el Estado puede optar por un orden o estructura para la oferta de sus bienes y servicios que tome en cuenta las necesidades e intereses de los administrados y, de esta manera, asumir alguno de los tres modelos organizativos puntualizados. El propósito central de los modelos organizativos es “la organización y funcionamiento de las entidades públicas... [De esta manera] el estado adopta una estructura adecuada a los servicios” (Venegas, 2009, págs. 18-19) que debe entregar a la sociedad.

La Centralización Administrativa. Este modelo organizativo parte de la noción de que el estado concentra y se cree capaz de desarrollar todas las funciones estatales. La centralización manifiesta la idea de que el Estado ejerce todas las facultades para la toma de decisiones y asume la plena potestad de desarrollar los cometidos públicos.

Sin embargo, el Estado no puede por sí solo desempeñar su rol como un poder absoluto, centralizado y concentrado en una persona o estructura de poder, a modo, del recién modelo citado del Estado Presidencialista.

La CGR en su oficio numeral 7738 de fecha 1° de agosto del año 2000, señala que

este instituto implica que en él se da un centro único, permanente, por medio del cual la Administración Pública despliega su actividad, manteniendo en sí misma el poder de mando, lo que les permite regular la actividad de sus dependencias (citado por Venegas, 2009, p.21)

manteniendo su relación y unidad a partir de una estructura jerárquica. En la cúspide de la pirámide de relaciones estructurales de la Administración, se ubica la autoridad máxima del modelo organizativo de centralización, quien internamente consolida o se atribuye el poder de tomar decisiones en una persona o cargo.

En síntesis, indicar que este modelo organizativo público es primitivo, es la

causal de otros modelos organizativos como la descentralización, la desconcentración y la delegación de competencias del centro de poder a instancias, entes y órganos menores unidos por vínculos jerárquicos. Además, como características básicas de la centralización administrativa, según Venegas (2009, p. 22) se consideran:

- 1- Concentración del poder.
- 2- Poder central tiene la facultad de designar a los funcionarios y empleados de la administración, así como revocar los nombramientos.
- 3- Concentración de poder de decisión y la competencia técnica.

Descentralización Administrativa. El Estado como figura y centro pleno de poder de la Administración Pública, resulta insuficiente e imposibilitado para asumir sus responsabilidades, cometidos y compromisos en función del beneficio y la mejor satisfacción del interés público, por lo que delega su misión en sucursales o agencias en las que distribuye todas las potestades y funciones para cumplir con su cometido público.

En este sentido, la descentralización también se puede definir como un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios. (Rivera, 2001).

Dentro de las condiciones fundamentales de la descentralización administrativa, según los teóricos, se enumeran las siguientes:

- El protagonista en el traslado de competencias es el Estado, la descentralización supone entes menores (agencias, sucursales) a través de los cuales se canalizan o despliegan las competencias asignadas. Para cristalizar este fin, según Ortiz citado por Venegas (2009, p. 24), "... el elemento primero y esencial de toda descentralización es la personalidad jurídica del centro titular de la competencia descentralizada... que se encuentra fuera de la administración central".
- El ejercicio de la descentralización no estriba en una condición plena, independiente y soberana del desempeño de sus potestades. En este instituto existen limitaciones y regulaciones con el sano propósito de mantener "el equilibrio entre las libertades de los entes y la unidad de acción del Estado." (Venegas 2009, p. 25), permitiendo

con ello que se ejerzan controles sobre la competencia trasladada”.

- Complementariamente al enunciado anterior, el Estado cumple funciones de planificación, coordinación y fiscalización sobre el ente al que se han trasladado o transferido las competencias descentralizadas, conforme al mandato constitucional y, lo definido, en la Ley General de la Administración Pública (LGAP). Bajo este supuesto “La descentralización no está sometida a una relación de jerarquía o de sumisión, sino se basa en una relación de tutela administrativa, permitiendo con ello que se ejerzan controles sobre la competencia trasladada”.
- Este modelo administrativo reconoce teóricamente tres modalidades: Autonomía Administrativa, Autonomía Política y Autonomía Organizativa. Cada una de ellas está asociada unívocamente en correspondencia a uno de los siguientes conceptos: auto normarse, autogobernarse y autoorganizarse.

Esta autonomía amplia, según Venegas (2009, p. 26, 27) en Costa Rica aplica solo para las universidades públicas que poseen autonomía administrativa y política frente al Poder Ejecutivo, mientras la autonomía administrativa se manifiesta con respecto al Poder Legislativo.

Este criterio es compartido por Romero (2008, p. 124), quien añade a las municipalidades, según el art. 170 de la Carta Magna, en lo que respecta a la autonomía territorial. Este último autor citado, reconoce que con la reforma al art. 188 de la Constitución Política en 1968, “se reforma este artículo para quitarle la autonomía de gobierno, pasando de ser entes autónomos descentralizados a meramente descentralizado... sin autonomía de gobierno”.

Para el resto de las instituciones del sector público “La ley determina la competencia de la institución y su organización básica”. (Venegas, 2009, p. 27).

Desconcentración Administrativa. Ahora bien, en un sentido particular, delimitado y detenido; impulsado por la intención o motivo de la intervención objeto de evaluación, se abordará el concepto y modelo organizativo de la desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa es un modelo o mecanismo organizativo, de rango jurídico, que facilita la prestación de servicios del Estado descentralizado, que surgió de la Constituyente de 1949, con la misión de debilitar el Poder Central en oposición al Estado centralizado y presidencialista. El propósito de la descentralización del Estado es satisfacer el mejor interés público de los administrados.

Según el artículo 18 del Proyecto de Ley titulado Desarrollo Regional del 18 de setiembre del 2017, expediente administrativo numeral 19 959 que se discute en la Asamblea Legislativa, “Las instituciones públicas deberán desconcentrar sus funciones sustantivas que coadyuven al desarrollo regional para brindar los servicios del Estado en el lugar más próximo donde se genera la demanda”. Esta definición deja entrever la finalidad última de la decisión de desconcentrar funciones o competencias por parte del nivel central. Este concepto es contrario, en esencia y propósito, al de la centralización.

El Estado debe servirle a los administrados en las formas o modos que mayor contribuyan a la realización del interés público. Otro aporte directo que, muestra la definición, es que el Estado debe ofertar los servicios en el lugar más próximo donde se genera la demanda. En otras palabras, es brindar los servicios de una forma más cercana del lugar de residencia o de labores de los administrados para apoyar el desarrollo de las regiones socioeconómicas y administrativas en que está dividido el territorio.

El PV tiene como misión fundamental la desconcentración de servicios y trámites que se ofrecen en la PdS de la DRH ubicada San José y, trasladarla a las 27 DRE del país. Esta implementación administrativa de servicios que ofrece el MEP, rector de la educación nacional, surge a raíz del mandato de una auditoría de la CGR. El estudio del ente contralor arrojó deficiencias en el pago oportuno y justo a los servidores de la entidad. Con la finalidad de implementar soluciones a la problemática diagnosticada, la CGR giró una serie de medidas y recomendaciones al MEP, entre otras, la desconcentración de algunos trámites de la DRH en las DRE. Con este mandato la CGR pretende que se aprovechen los recursos de las DRE para que contribuyeran a disminuir los problemas financieros, legales y de patrimonio económico del Estado, ocasionados por la deficiente gestión de pagos.

El Informe 02-2016 titulado Evaluación del Plan de Desconcentración de Trámites de la DRH, elaborado por el Depto. de Mejora Continua de la Contraloría de Servicios del MEP, se propone evaluar, en dos orientaciones, la implementación del PV en cuanto a la satisfacción del usuario con respecto a los nuevos servicios desconcentrados brindados en las DRE y la funcionalidad de la infraestructura física de los órganos regionales para brindar los nuevos trámites haciendo uso de la PdS de la DRH.

Este informe, por una parte, define el concepto de desconcentración administrativa indicando que

supone un proceso a través del cual las funciones de una entidad o dependencia de la estructura gerencial, son distribuidas en áreas de gestión o en diferentes plazas territoriales fuera de la sede principal del organismo, a las que se les radica, a su vez, competencias y una estructura administrativa, con el fin último de fortalecer la garantía de cumplimiento de las características primordiales del interés público concerniente a la actividad que presta. (2016, p. 7).

El mismo informe contextualiza esa definición argumentando que

En el caso de la Dirección de Recursos Humanos del MEP un proceso de desconcentración se manifiesta a través de la regionalización de este ente, conformada por la operación actual de 27 direcciones regionales que tienen a su cargo ámbitos geográficos debidamente delimitados por la organización administrativa institucional. (2016, p. 6)

La DRH define los propósitos fundamentales que persigue una política estratégica de esta índole, entre los cuales, se encuentran:

- Descongestionar la carga de trabajo acumulada en las dependencias que maneja la autoridad administrativa central,
- Promover una diligencia más ágil y eficaz en la respuesta a los trámites demandados,
- Mantener un flujo de relaciones más cercano con la población usuaria,
- Adecuar la organización administrativa en función de las necesidades y demandas del entorno en que está inmersa. (2016, p. 7-8)

En otro orden, la Auditoría Interna del MEP realizó en el año 2016 un estudio a la implementación del PV, Fase 2, titulado Informe 18-17. Sobre el concepto de desconcentración el informe señala: “En este sentido, las teorías administrativas indican que la desconcentración responde a prácticas organizativas de eficiencia y simplificación de los procesos administrativo”. (2016, p. 3)

En lo jurídico, la competencia administrativa que tiene el Estado costarricense para aplicar el modelo administrativo denominado desconcentración, tiene asiento en lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP), ley numeral 6227 del 02/05/1978 en el Capítulo Tercero titulado De la Distribución y de los Cambios de la Competencia Sección Primera denominada De la Desconcentración. Esta norma jurídica sostiene:

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al

superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

- a. Avocar competencia del inferior; y
- b. Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.
- c. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.
- d. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.
- e. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor. (1978, p. 14)

El profesor don Eduardo Ortiz Ortiz, legislador y principal redactor de la Ley General de la Administración Pública, en el seno de la Comisión Legislativa que tramitó el proyecto de ley correspondiente, definió la desconcentración administrativa como “el fenómeno que consiste en otorgarle a una autoridad inferior o subordinada a título propio, la capacidad de decidir un asunto”. (1978)

Apropiando lo manifestado, la DRH le otorga autoridad o competencia a las DRE para atender los trámites administrativos, que la primera define y les traslada a las segundas. En este mismo orden, como lo indica Ortiz es darle una competencia propia para decidir a un órgano que no es el jerarca, sino que es subordinado. Consecuente con lo anterior, la desconcentración es un modelo administrativo de repartición o traslado de competencias o autorizaciones al interior de un mismo ente, en el caso de esta propuesta evaluativa, del nivel central (DRH) al nivel periférico o regional (DRE).

Se puede notar que tanto el ente que desconcentra como el órgano que recibe la competencia, están adscritos a la misma administración pública. El propósito fundamental teórico es que el órgano objeto de la desconcentración “...tenga mayor autonomía en la toma de decisión y en la forma de gestionar la competencia desconcentrada” (1978). La desconcentración administrativa implica una flexibilidad de la estructura jerárquica brindándole al órgano inferior la capacidad de decidir o resolver un asunto. El ente central le confiere autoridad y competencia exclusiva al órgano desconcentrado. La norma citada de la LGAP, art. 83 incisos 2 y 3, define los grados de

desconcentración como desconcentración mínima o desconcentración máxima.

La desconcentración mínima, tiene lugar cuando se cumplen tres requisitos: el superior no puede avocar la competencia del inferior, ni revisar o sustituir la conducta del inferior en un sentido pleno y el superior no pierde la potestad de regular la conducta del inferior al darle instrucciones, girar órdenes o circulares. Este tipo de desconcentración mínima es la que priva en el caso de la competencia otorgada a las DRE, según se logra establecer con sustento en el artículo 66 del Decreto Ejecutivo 35513- MEP.

La teoría distingue varios tipos o clases de desconcentración. En primer lugar, señalan la desconcentración funcional y territorial. La desconcentración funcional es vista como la creación de un órgano específico para gestionar una función concreta. Por otra parte, la desconcentración territorial la constituye la transferencia de competencias desde la administración del Estado a unos órganos jerárquicamente subordinados respecto de ella y cuyo ámbito territorial de competencias es el de una demarcación territorial definida. Ésta busca una distribución de competencias entre las autoridades nacionales y territoriales, permitiendo con ello que la administración del Estado pueda actuar eficientemente en todo el territorio nacional y cumplir con el interés público.

En idéntica manera se ha de discernir entre desconcentración Central o Interna, que se caracteriza por la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano central medio o inferior de la jerarquía administrativa, y se realiza a favor de un órgano que ejerce su competencia en un territorio nacional.

Por su parte, desconcentración Periférica o Externa es la clasificación en la cual “las competencias desconcentradas son a favor de órganos periféricos de la administración, su potestad la determina el criterio territorial” (Venegas, 2009, p. 56-57).

Tratando de precisar aún más el significado y alcance de estas dos últimas distinciones de desconcentración, el Centro de Información Jurídica en Línea, Convenio Colegio de Abogados- Universidad de Costa Rica, en su artículo referido a la Desconcentración y Descentralización (en adelante CIJUL-UCR), manifiesta que la desconcentración central o interna es llamada también desconcentración Vertical que sucede cuando el órgano central superior “cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano interno que forma parte de la misma organización centralizada”. (2009, p. 6)

De igual forma, en el documento indicado en el párrafo anterior se afirma que la desconcentración periférica o externa es llamada también desconcentración horizontal,

territorial o regional. En este caso particular, “las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial delimitada”. (2009, p. 6)

Como síntesis de los tipos de desconcentración relacionados con el PV, la teoría permite identificar que la intervención es regional (territorial) y periférica (externa). Se clasifica como tal, en primera instancia, por cuanto Oficinas Centrales (OC) del MEP (DRH-DCGR) transfieren su competencia para atender los trámites y servicios del personal docente y administrativo a órganos sujetos por vínculo jerárquico a la Administración Central, en este caso las DRE, las cuales tienen definidas su territorio geográfico mediante el Decreto Ejecutivo 35513-MEP y cubren todo el territorio nacional. De esta forma, la administración central del MEP puede prestar, mediante esta figura jurídica o modelo organizativo, sus servicios y satisfacer de la mejor forma posible el interés público.

Por otra parte, la desconcentración del PV se clasifica como periférica o externa, debido a que la organización central (Oficinas Centrales del MEP) distribuye su competencia y su poder de decisión exclusivos a varios órganos periféricos (DRE), cada una con un determinado territorio para ejercerla, conforme lo dispuesto en el decreto ejecutivo mencionado.

Ventajas del Modelo Desconcentrado. Venegas (2009, pp. 53 y 56) señala para ese modelo de gestión una serie de ventajas y desventajas que la teoría administrativa ha desarrollado, las cuales resultan valiosas e importantes de considerar para efectos de esta propuesta evaluativa. Estas se constituyen en indicios para estudiar el comportamiento o desempeño del proyecto, cuya finalidad es la desconcentración de los trámites y servicios concentrados en San José en las DRE. Ambas delimitaciones teóricas constituyen un espejo para identificar aspectos positivos y negativos en los procesos y resultados de la gestión administrativa del proyecto.

Las ventajas pueden expresar las bondades, el mérito y valor del proyecto, es decir, son las circunstancias y condiciones a favor del modelo organizativo en relación con otros modelos como la centralización, la delegación o la descentralización. Se pueden, también, percibir las ventajas como las situaciones que dan superioridad, excelencia o virtud al modelo organizativo ordenado por la CGR y ejecutado por el MEP.

Resulta interesante observar que las ventajas apuntadas exaltan dimensiones o criterios políticos, organizacionales, sociales, de sostenibilidad y capacidades del recurso humano.

- 1- Contribuye con la democratización del sistema administrativo, pues permite un contacto más directo con los administrados y con las labores que estos llevan a cabo.
- 2- Como técnica y tendencia organizativa, obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico. Aspecto que permite que la acción administrativa sea más ágil y flexible.
- 3- Estimula la iniciativa de acción de los órganos desconcentrados y permite una mayor identificación de los servidores públicos con la tarea, con razón de los mayores niveles para la toma de decisiones.
- 4- Evita los inconvenientes de una organización que dispone de una línea jerárquica con muchos niveles.
- 5- Se satisfacen más adecuadamente las necesidades de la población, pues favorece una respuesta local, sin poner en peligro la unidad administrativa que se mantiene por principio de jerarquía.
- 6- Permite y potencia un traslado más ágil de competencias técnicas en el titular del órgano desconcentrado horizontalmente, que en la descentralización administrativa regional.
- 7- Favorece que se origine una mayor preocupación y responsabilidad por el manejo de los recursos que se les asignan a los servidores públicos.
- 8- Desde la perspectiva de la técnica organizacional, se logra a largo plazo que los altos directivos puedan dedicar más tiempo a las tareas de investigación y planeamiento y que la toma de decisiones se ejecute de una forma más acertada.
- 9- Conforme la organización crece y aumenta la cantidad de decisiones a tomar, la desconcentración vertical y horizontal permite una mayor fluidez y facilita el funcionamiento de la organización.
- 10- Los talentos administrativos pueden ser desarrollados en forma más rápida.
- 11- Las normas de actuación de la organización con un modelo desconcentrado a largo plazo se vigorizan en lugar de debilitarse.

Desventajas y Críticas al Modelo Desconcentrado. De manera contraria, las desventajas señalan las circunstancias, situaciones o condiciones menos favorables,

que no están en razón de superioridad con respecto a otros modelos organizativos. Muestran los efectos negativos, riesgos o perjuicios que son esperables:

- 1- La desconcentración implica una mayor erogación por concepto del personal que se requiere disponer para que asuma las competencias asignadas.
- 2- Los funcionarios del ente desconcentrado pueden fácilmente tender al favoritismo al resolver algún asunto, dejándose influir por las particularidades del caso.
- 3- Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenta.

Para minimizar las consecuencias o riesgos que indica la teoría, la administración del PV ha tomado nota de ello y ha formulado estrategias. En lo que el componente teórico señala en el punto 1, se corrobora lo determinado en la teoría administrativa y se han asignado al proyecto 18 plazas de Profesional 2B, con especialidad en Recursos Humanos en las DRE. La intención de esta asignación de recursos es fortalecer la segunda fase del proyecto, que requiere mayor conocimiento, especialización y experticia en los trámites trasladados a las DRE.

Específicamente, para lo señalado en los puntos 2 y 3, la administración ha desarrollado dos estrategias para disminuir los efectos de las desventajas que la teoría apunta. Se ha capacitado al personal de las DRE en los trámites y servicios desconcentrados. Estas capacitaciones se desarrollaron antes de la implementación del PV, destacando los procedimientos técnicos, así como, la responsabilidad que de esto se deriva. También al inicio de la implementación, se desarrollaron visitas a las DRE de seguimiento y supervisión, con el propósito de realimentar los contenidos desarrollados con la inducción al proyecto y evacuar dudas y consultas sobre la implementación con los funcionarios regionales y sus jefaturas.

Por último, una crítica al modelo de desconcentración con que se implementa el PV es lo que se ha denominado por la AI del MEP la desconcentración impropia. La teoría señala que un principio de la desconcentración, reseñado en el informe del Centro de Información Jurídica en línea es: "(...) una facultad decisoria para permitir al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz. La decisión que se desconcentra debe ser completa". (2009, p 5)

Tabla 6

Características Distintivas entre los Modelos Organizativos de Mayor uso del Estado Costarricense

CENTRALIZACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
1. Concentración del poder. 2. Poder central tiene la facultad de designar a los funcionarios y empleados de la administración, así como revocar los nombramientos. 3. Concentración de poder de decisión y la competencia técnica. 4. Es la forma primaria de la cual se derivan los otros modelos organizativos.	1. La transferencia entre entidades territoriales autónomas con personería jurídica 2. El poder descentralizado se ejerce sin sujeción jerárquica por autoridades propias del ente en cuyo favor se hizo la descentralización 3. Existe solo un control de tutela, no jerárquico 4. Conlleva transferencia de recursos 5. Requiere autorización legal	1. Se confieren competencias a órganos administrativos subordinados 2. Existe un control jerárquico sobre la actividad desconcentrada 3. No se necesita la creación de un organismo nuevo 4. La función desconcentrada se ejerce en nombre de la entidad que desconcentra 5. Requiere autorización legal

Fuente: Elaboración propia. Resumen de contenido tomado de Venegas (2009, p. 23 y 28)

La tabla 6 muestra de forma comparativa las características que son usuales para distinguir entre los modelos organizativos de mayor uso del Estado costarricense. La centralización conserva como característica propia el poder de decisión y la competencia técnica. Es el modelo que origina a los otros.

Por su parte, la descentralización se caracteriza por gozar de un poder tutelar y no jerárquico o dependiente del ente central. Requiere de la transferencia de recursos y autorización legal.

Finalmente, la desconcentración traslada competencias de un ente central a un órgano subordinado con su respectiva autorización legal. Una ventaja de este modelo administrativo es que no requiere la creación de un organismo nuevo y el ente central ejerce control sobre los contenidos desconcentrados.

Modelo de Gestión. Dentro de este acápite se conceptualizan los aspectos centrales de cómo se define un modelo de gestión por procesos, su importancia, sus usos, sus características y los principales modelos de gestión.

La teoría indica que el desarrollo de una intervención o “de programas u ofertas de servicio sigue un modelo de proceso determinado...son presentados y ejecutados

por organizaciones que, de diversas maneras, se encuentran en relación con el entorno... tienen a menudo por objetivo la introducción de innovaciones”, según lo denota Stockmann. (2009, p.12).

De esta forma, el proceso determinado por una organización para entregar su oferta de servicios a los usuarios se denomina modelo de gestión. Está constituido por “el conjunto de acciones administrativas y operativas necesarias para llevar a cabo un programa” (Arenas, 2021, p. 86).

Para Ruiz y otros (2014) los procesos son “definidos...como una secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una entrada para conseguir un resultado y, una salida para que a su vez satisfaga los requerimientos del cliente” (p.5). El modelo de gestión de procesos está directamente relacionado con las actividades o procedimientos seleccionados y establecidos para el logro de los objetivos, la satisfacción de los administrados que persigue un determinado PPPP.

No obstante, respecto de las consideraciones anteriores, Arenas (2021) señala un criterio de mayor espectro al afirmar que

aunque no solo en cuanto a las actividades realizadas, sino que, desde una perspectiva más amplia, que considere los aspectos institucionales en los que el programa se inserta, como lo son las instancias de coordinación, la gestión administrativa, la gestión financiera, la delegación de responsabilidades, y los sistemas de información. En síntesis, se analizan la existencia y la calidad de los mecanismos y los instrumentos con que se organiza institucionalmente la operación de un programa (p. 86).

Para Alfaro (2009), citado por Ruiz (2014) “la gestión por procesos es una forma de administrar o conducir una organización, concentrándose en el valor agregado para el cliente y las partes involucradas” (p.5). Este autor rebasa la concepción original clásica centrada en la satisfacción del cliente o administrado para considerar un nuevo elemento, como lo son, las necesidades e intereses de la Administración o empresa.

Además, como se viene insinuando, los modelos de gestión pueden ser usados tanto en las empresas y negocios privados, como en la Administración Pública. En este último caso, el Estado tiene legalizados y diseñados modelos de gestión u organizativos por medio de los cuales desarrolla sus políticas y acciones para la entrega de sus bienes y servicios a la ciudadanía, ya debidamente reseñados en este ejercicio evaluativo.

El logro de los objetivos estratégicos y de la satisfacción de los clientes que la empresa privada comparte con el Estado, la iniciativa particular se diferencia de la

gestión estatal porque busca destacar sobre la competencia que genera su entorno. Los modelos de gestión por procesos son útiles a las organizaciones públicas y privadas para promover la mejora continua de sus organizaciones.

Resulta interesante considerar la apreciación de los estudiosos de los modelos de gestión, quienes aprecian que “No existe un modelo de gestión perfecto, ni una receta mágica que asegure la operación óptima de un programa” (Arenas, 2021, p.86). Sobre este particular, aconsejan a las autoridades de las organizaciones o a los gestores de sus programas que en el análisis o fase de planificación de un modelo de gestión se deben valorar “la naturaleza, la magnitud y el ámbito del programa, en miras de la obtención de resultados y/o el logro del desempeño deseado” (Arenas, 2021, p.86). De estas observaciones se puede desprender que, la construcción de un modelo de gestión organizacional no es una tarea fácil, que requiere destrezas, conocimiento de la organización y su entorno y, sobre todo, de mucho pensamiento, creatividad y criticidad.

Dentro de los principales modelos de gestión a los que pueden echar mano las organizaciones están: Gestión por Resultados, Gestión Basada en Procesos, Gestión Democrática y la Gestión Centralizada. Cada organización puede optar por uno de los modelos indicados dependiendo de los objetivos y resultados que persiga.

Actualmente, resulta rescatable decir que un modelo de gestión de una organización debe enfatizar o caracterizarse por tres aspectos: los procesos, el recurso humano y la tecnología. Estos tres elementos organizacionales deben interactuar de forma conjunta y con una precisa coordinación para el logro de los objetivos que tiene como meta la organización. Cabe indicar que estas características del modelo de gestión deben estar en estrecha relación con los componentes organizacionales de visión, misión y los valores.

Por último, los teóricos reseñan que los aspectos a evaluar en un modelo de gestión por procesos “son la formulación, la sistematización y la formalización del proceso productivo, incluida la verificación de su correcta ejecución” (Arenas, 2021, p. 72). Este mismo autor detalla cada uno de los elementos constitutivos de una evaluación de un modelo de gestión por procesos, que se sintetizan en:

- Objetivos del proceso.
- Pertinencia de las actividades.
- Formalidad del proceso (controles).
- Recursos del proceso (mecanismos).

- Insumo-producto.
- Manejo y calidad de la información.

A partir del análisis evaluativo de esos elementos “se identifican los puntos críticos y recomendaciones para resolverlos” (Arenas, 2021, p. 72) y, de esta forma, ajustar el modelo de gestión para mejorar el desempeño y los resultados del PPPP.

Teoría Evaluativa en que se Fundamenta la Evaluación Enfoque de Evaluación. Es importante advertir que adherirse a un determinado enfoque evaluativo en medio de una gran diversidad es una tarea crítica para el evaluador. Con esta toma de decisiones se compromete la selección de los métodos y técnicas para la implementación de la evaluación. No obstante, debe identificarse un enfoque que, usando una metáfora, se constituye en los lentes o la lupa desde donde el evaluador se posiona para acercarse y examinar su objeto de evaluación. La decisión conlleva que, al seleccionar un enfoque, además de lo metodológico y técnico, éste viene aparejado a una visión del mundo que subyace en cuestiones epistemológicas, ontológicas y axiológicas.

Hechas estas apreciaciones, según lo menciona Picado (1991, p.19), dentro de la descripción de los distintos enfoques que en la evaluación de procesos es posible utilizar, está el Modelo CIPP (Contexto, Insumo, Proceso y Producto) diseñado por Daniel Stufflebeam. Este enfoque evaluativo surgió en los Estados Unidos y fue aplicado para evaluar el ámbito educativo de los aprendizajes. Surge a partir del año 1971.

Para Stufflebeam la evaluación tiene como propósito primordial la tarea de perfeccionar los programas. De esta forma, mira la evaluación como un proceso de mejora y no como un proceso sancionador o de autopsia. Esa concepción evaluativa respalda la decisión del evaluador, al considerar que este enfoque se adecua y es apto para mejorar la implementación del PV, tomando en cuenta la problemática, las necesidades, las oportunidades y naturaleza que origina el proyecto.

Además, toda intervención pública se realiza con la intención de generar un cambio en las necesidades de la población meta, lo cual es posible visualizar a partir de las cuatro perspectivas evaluativas, considerando que “Cada tipo de evaluación de modelo CIPP desempeña funciones únicas, pero existe una relación simbiótica entre ellas, y cada una se puede utilizar diferentes métodos” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987, p.203). Complementariamente, se afirma que “...el modelo CIPP representa un enfoque de evaluación global e integrador...”. (Bausela, 2003, p. 367)

Partiendo de este supuesto teórico, el enfoque orientador de la presente

intervención, según Bausela (2003, p. 366), tiene como los principales objetivos:

- Valoración del estado global del objeto, programa o política educativa
- Identificación de deficiencias
- Identificación de virtudes que pueden ayudar a subsanar las deficiencias,
- Diagnóstico de los problemas cuya solución puede mejorar el estado del objeto y
- Caracterización del marco en que se desarrolla el programa. Debe proporcionar una base sólida para el ajuste de metas y prioridades y para la indicación de los cambios necesarios para conseguirlo.

Los tipos de evaluación del enfoque obedecen a cuatro tipos de decisiones que examinan como están relacionados los fines y los medios con las intenciones o deseos. De esta forma, a nivel de la planificación, los fines ideales se convertirán en los objetivos y metas del programa. Los fines reales evidencian los logros y resultados de un programa, con las consecuentes valoraciones, límites tendientes a “la idea de aceptar, corregir o abandonar el programa”. (Bausela, 2003, p. 367)

Los medios que se deseen utilizar constituyen el diseño de un programa. Por lo general, se asume una decisión estructural de procedimiento “cuando se crean y se consideran una serie de diseños alternativos” (Bausela, 2003, p. 367). Los medios reales se convierten en los procedimientos y en la estructura verdadera que se llevó a la práctica o que son utilizados.

Con fundamento en las relaciones indicadas se aborda la estructura básica del modelo CIPP, el cual describe cuatro tipos de evaluación que se reseñarán brevemente con los aportes señalados por Bausela (2003, p. 367-370), quien cita a Martínez Mediano (1996).

Evaluación del Contexto: permite identificar las virtudes y defectos de un programa para su perfeccionamiento. Trata de identificar las características del entorno en el cual el programa se va a llevar a cabo. Define las metas y objetivos a lograr para obtener mejores resultados. Diagnostica los problemas y obstáculos que deben ser solucionados.

Evaluación de Entrada: ayuda para dar forma a las propuestas de diseño del programa para lograr los cambios necesarios. Se utiliza para determinar cómo utilizar los recursos disponibles para el logro de los objetivos y las metas. Valora las diferentes formas o modos mediante las cuales el programa puede ofrecer sus servicios,

atendiendo a las necesidades de las personas. Debe identificar y valorar los métodos aplicables y explicarlos.

Evaluación de Proceso: está destinada a valorar como está funcionando el programa. Recaba información a partir de la discrepancia entre el diseño final establecido (ideal) y la implantación real efectuada. Debe identificar los defectos en el diseño o plan de implementación.

Evaluación de Producto: Servir a las decisiones de reciclaje (o continuidad del programa) con base en los resultados logrados. Valora, interpreta y juzga los logros de un programa mediante la recolección de la información que permita analizar si los objetivos específicos (resultados esperados) que se había propuesto alcanzar el programa han sido logrados o no, con el fin de tomar determinadas decisiones de reciclaje.

Bausela (2003, p. 371) reconoce que el modelo CIPP “ha dado, a nuestro juicio, una respuesta notablemente adecuada, por ser el modelo en que aparecen explícitamente la orientación hacia la toma de decisiones, proporcionado información útil para la misma (Dueñas, 2000)”. El modelo al buscar el mejoramiento y el perfeccionamiento de un programa a partir de los resultados contempla en la evaluación de productos una función gerencial debido a que informa a los jefes sobre las decisiones de reciclaje que se deben tomar para mejorar el desarrollo del programa.

Por último, a modo de síntesis comprensiva de los tipos de evaluaciones del modelo CIPP y su relación con el PV, se describen algunas observaciones.

Este modelo ofrece características que permiten analizar, desde la percepción de los usuarios de los servicios desconcentrados en la DREA, quienes son los que conviven con la problemática, el contexto, al identificar las bondades y defectos del proyecto para su perfeccionamiento, aportando información para definir las metas y objetivos específicos, así como, la solución a los problemas y a los obstáculos de la intervención que deben ser solucionados.

Por otra parte, el modelo CIPP, permite valorar los diseños, los métodos, las actividades, los procedimientos o estrategias ideales propuestos en el PV para lograr los cambios necesarios. Puede valorar las diferentes formas en que se entregan los servicios que ofrece el proyecto en relación con las necesidades de los usuarios. Valora como se pueden utilizar los recursos del proyecto para alcanzar los objetivos y metas.

El modelo CIPP también puede ser utilizado para informar sobre las fallas y

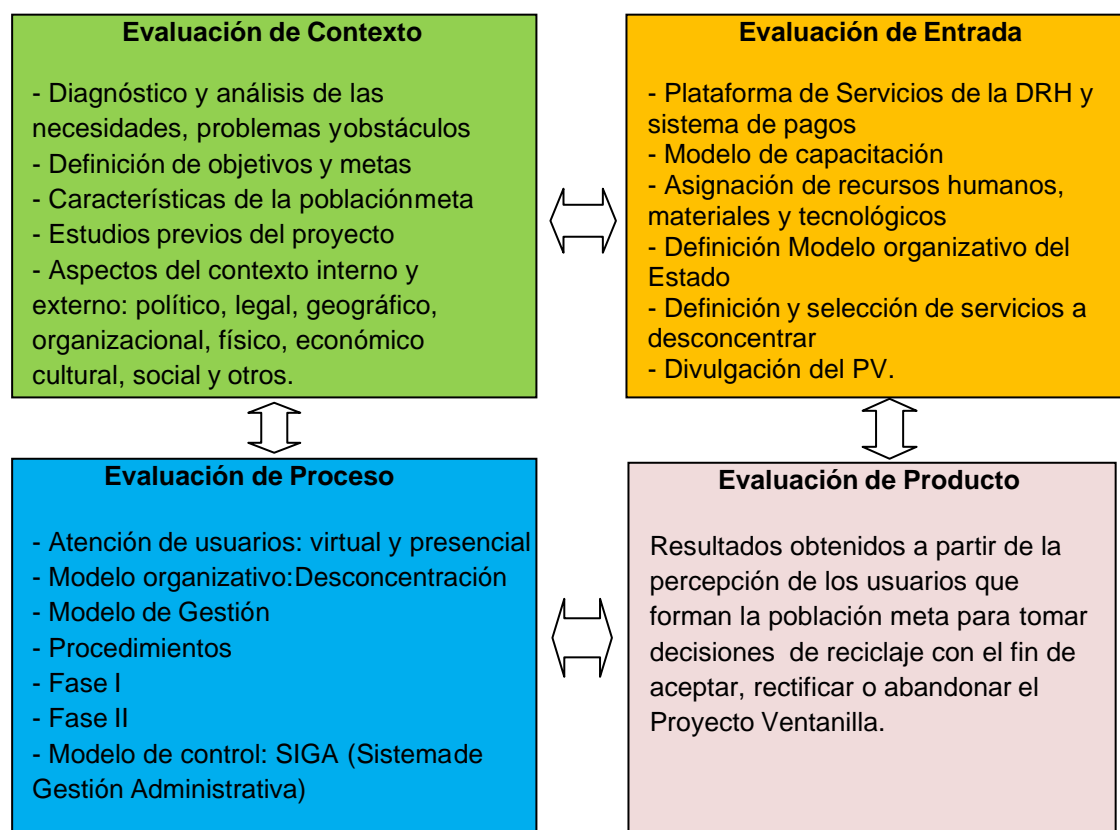
logros del PV en relación con su diseño establecido o ideal. Puede dar cuenta sobre lo planeado y realmente ejecutado. Permite valorar el funcionamiento del proyecto.

Como referencia final, el modelo CIPP, puede recoger resultados referidos al mérito del proyecto y las posibles mejoras que los tomadores de decisiones deben asumir para ajustar la intervención.

En la Figura 4 se destacan las relaciones que existen entre el PV y cada uno de los tipos de evaluación del modelo CIPP. Se incorporan elementos rescatados de la revisión documental y de la gestión del proyecto.

Figura 4

Relación entre el modelo CIPP y la evaluación del Proyecto Ventanilla implementado en la DREA-MEP



Fuente: Elaboración propia basada en la revisión documental y el modelo de gestión del PV.

Capítulo 3

Estrategia Metodológica

Diseño Evaluativo

Tipología de la evaluación

La evaluación de esta intervención se enmarca en los siguientes aspectos:

Tabla 7

Tipología de evaluación propuesta: por quien la realiza, por momento, por función y por contenido.

• Según quién la realiza:	Externa
• Según momentos:	Intermedia o de proceso
• Según funcionalidad:	Formativa
• Según contenido:	Procesos

Fuente: Elaboración propia.

Delimitación de la Evaluación (Temporal, Espacial, Unidad de Estudio)

En este acápite, se describen, brevemente, las delimitaciones señaladas. En la delimitación **temporal** de la evaluación se debe especificar el tiempo al que se refiere el estudio del objeto de evaluación, pueden ser años o décadas. Se debe señalar el periodo de tiempo al que se refieren los datos. En el caso particular de este estudio evaluativo, la delimitación temporal es 2020-2022.

La delimitación **espacial** hace referencia al área geográfica en dónde se va a desarrollar la investigación evaluativa. Para efectos propios de esta evaluación, la delimitación espacial es el ámbito geográfico de la DREA, constituido por los distritos escolares comprendidos en los cantones de Alajuela, Grecia, Poás, Atenas, San Mateo y Orotina.

Por último, **la unidad de estudio** está constituida por el individuo o conjunto de individuos de donde se obtiene el dato o de los cuales se necesita información. Se relaciona también con el qué o quién es sujeto de interés en la evaluación. En esta evaluación, la unidad de estudio la conforman las personas funcionarias docentes de la DREA, usuarias de los servicios desconcentrados que brinda el Proyecto Ventanilla.

Marco Evaluativo

En la siguiente matriz se sintetiza la información de esta evaluación con respecto

- Objeto de evaluación
- Problema de evaluación
- Objetivos generales y específicos
- Criterios de evaluación
- Interrogantes de evaluación

Tabla 8

Marco Evaluativo PV

Objeto de evaluación La gestión de los servicios ofrecidos por el Proyecto Ventanilla, en las fases I y II de la DREA-MEP durante el periodo 2020-2022			
Problema de evaluación ¿En qué medida el proceso de gestión del Proyecto Ventanilla realizado en la DREA contribuye a la solución de los problemas y necesidades de la población meta?			
Objetivo General Evaluar el proceso de gestión del Proyecto Ventanilla que se desarrolla en la DREA-MEP, con el propósito de determinar la efectividad y sostenibilidad de los servicios que brinda.	Objetivos Específicos a. Determinar la vinculación del Proyecto Ventanilla, implementado en la DREA, con la disminución de errores en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios. b. Identificar la incidencia del modelo de gestión del Proyecto Ventanilla, implementado en la DREA, en el cumplimiento del calendario escolar. c. Identificar la incidencia del modelo de gestión del Proyecto Ventanilla, implementado en la DREA, en la sostenibilidad ambiental, social y económica.	Criterios de evaluación Efectividad Efectividad Sostenibilidad	Interrogantes de evaluación ¿Cómo ha incidido el Proyecto Ventanilla en subsanar los errores administrativos en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios de la DREA? ¿Cómo ha incidido el Proyecto Ventanilla que se implementa en la DREA en el cumplimiento del calendario escolar? ¿En qué medida el Proyecto Ventanilla, que se implementa en la DREA, es sostenible?

Fuente: Elaboración propia (mayo, 2022)

Modelo de Evaluación

Enfoque de Evaluación

Según Picado, X. “Existen distintas clases de evaluación, dependiendo del aspecto que se quiera evaluar del programa” (1991, p.18). Esta afirmación deja entrever el vasto espectro de la evaluación de programas, en lo referente al enfoque, tipo o modelo que se quiera usar. Contundentemente, esta académica señala que “No existe hoy en día, entre los distintos investigadores y expertos en evaluación, un acuerdo único sobre cuáles son los mejores métodos y procedimientos para realizar una evaluación” (1991, p.17). Esta inmensa gama de posibilidades le permite al evaluador escoger el enfoque más conveniente o el que más se ajusta a su objeto de evaluación.

Para efectos de esta evaluación, la misma se inscribe en el enfoque de Daniel Stufflebeam, en el modelo CIPP, cuyas siglas significan: Contexto, Insumos, Proceso, Producto. En la clasificación de enfoques evaluativos propuesta por Picado (1991, p.19-21) este modelo se cataloga dentro de los enfoques de evaluación que utilizan el enfoque sistémico y la evaluación de proceso.

Participantes y Audiencias/Beneficiarios

En esta evaluación participaron las personas docentes y directores que laboran en los distintos centros educativos seleccionados de los cantones de Alajuela y Poás, adscritos a la DREA. Ellos constituyeron la muestra no probabilística para llevar a cabo la evaluación propuesta del PV. Son los beneficiarios o los usuarios que demandan los servicios desconcentrados y se constituyen en la principal fuente de información de la evaluación.

En carácter de audiencia la directora de la DRH. En condición de participante el Director Regional de Educación de Alajuela y la Jefa del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, así como los funcionarios regionales encargados de la gestión de los trámites y servicios de la desconcentración administrativa en la DREA.

A continuación, se presenta un cuadro que resume la cantidad de docentes, directores de centros educativos, autoridades y funcionarios regionales que brindan los servicios y trámites desconcentrados; y, autoridades nacionales que aportaron información al proceso evaluativo.

Tabla 9

Cantidad de beneficiarios, participantes y audiencias propuestas para aportar información al proceso evaluativo

Personas participantes según cargo	Cantidad de personas
- Docentes de Educación Preescolar	27
- Docentes de Educación Primaria	140
- Docentes de Educación Secundaria	117
- Directores de Educación Preescolar	2
- Directores de Educación Primaria	3
- Directores de Educación Secundaria	2
- Funcionarios regionales	10
- Autoridades regionales	2
- Autoridades nacionales	1
Total	304

Fuente: Base de datos DGRH. Octubre 2023.

Aspectos Metodológicos

En este apartado se realiza una descripción de los métodos, instrumentos y técnicas para la recolección de la información. También se presenta un recuento de procedimientos para el análisis de la información. Para enriquecer la obtención de la información y el proceso de triangulación, se emplearon técnicas cualitativas y cuantitativas en la recolección de la información.

Técnicas y Procedimientos para Recolectar la Información

Técnicas e Instrumentos Cuantitativos para la Recolección de la Información. Se utilizaron de este paradigma metodológico de evaluación, las técnicas del ámbito cuantitativo:

- encuestas a los participantes con el fin de solventar la información requerida por las interrogantes de la evaluación.

La encuesta o cuestionario es un instrumento de medición que se aplicó a un conjunto no representativo del universo por medio de procedimientos de muestreo no probabilístico.

Para recolectar la información, usando esta técnica, se confeccionaron tres cuestionarios de *Google Forms*, donde las respuestas llegan a una base de datos

consolidados y diseñada al efecto.

Se asumió esta modalidad debido a la situación sanitaria que vivió el país, a la facilidad de recolectar los datos y al acceso virtual de los encuestados. Además, previendo una mayor demanda de recursos, tiempo y presupuesto, es importante aprovechar las ventajas de las tecnologías de la información con el propósito de que los procesos de recolección de datos o de información se realicen de forma más ágil, ordenada, rápida, económica y haciendo un eficiente uso de los recursos.

Para visualizar de una forma más resumida el proceso de recolección de la información por medio de técnicas e instrumentos cuantitativos, se presenta la siguiente tabla resumen:

Tabla 10

Técnicas e Instrumentos Cuantitativos para la Recolección de la Información

Técnica	Instrumento	Informantes
Encuesta	Cuestionario	Docentes
Encuesta	Cuestionario	Directores
Encuesta	Cuestionario	Funcionarios Regionales

Fuente: Elaboración propia.

Técnicas e Instrumentos Cualitativos para la Recolección de Información.

Las técnicas e instrumentos que se utilizaron en la metodología cualitativa de la evaluación son las que a continuación se mencionan:

- Entrevistas en profundidad, se realizó mediante la aplicación de una guía con una serie de preguntas. Esta metodología es abierta pues el entrevistador puede, sobre la marcha, incluir otras preguntas que surjan con base en las apreciaciones y comentarios del entrevistado. De igual forma, el informante puede añadir información adicional a la consultada. Las entrevistas en profundidad, para las audiencias y los participantes, fueron aplicadas de forma presencial.
- Análisis y revisión documental, este incluye la recolección de variados documentos para su revisión y análisis sistemático. Estos documentos abarcan memorias de gestión del MEP, informes del Estado de la Educación, informe del Estado de la Nación, informes de la CGR, investigaciones previas a este estudio, publicaciones en periódicos y revistas, documentos de gestión y estadísticas del proyecto.

Para visualizar de una forma más resumida el proceso de recolección de la información por medio de técnicas e instrumentos cualitativos, se presenta la siguiente tabla resumen:

Tabla 11

Técnicas e Instrumentos Cualitativos para la Recolección de Información

Técnica	Instrumento	Informantes
Entrevista	Guía	Autoridades Regionales
Entrevista	Guía	Autoridad Nacional

Fuente: Elaboración propia.

Procedimientos para Recolectar Información. La información de la evaluación fue recolectada en tres fases o etapas:

1. Revisión y sistematización de la información documental.
2. Aplicación de encuestas y entrevistas en profundidad.
3. Análisis de la información: establecer los hallazgos y proceder a contestar las interrogantes de evaluación.

Población y Muestra (Explícito el Tipo de Muestreo)

La población para el estudio evaluativo estuvo constituida por todas las personas docentes que laboran en alguna institución educativa de la DREA. Resulta importante aclarar que, no obstante, en las instituciones educativas labora también personal administrativo, administrativo docente y técnico docente, según los estratos establecidos por el Título Segundo al Estatuto de Servicio Civil, el personal docente es el mayor en número de funcionarios en cada institución educativa.

Además, se indagaron los posibles efectos en la calidad de la educación asociados a la operación del proyecto, como lo es el aprovechamiento del tiempo lectivo, cuestión que solo los docentes pueden contestar con mayor propiedad, por su trato directo y cercano con los estudiantes, sujetos centrales del valor público del proceso educativo.

Formaron parte de la muestra, los directores de los centros educativos seleccionados de la jurisdicción donde se ubican las instituciones escogidas. Por otra parte, se consideró como contraparte de los actores mencionados, a los funcionarios

regionales y nacionales que tuvieron vinculación con los servicios y trámites administrativos que ofrece la intervención objeto de evaluación en el periodo 2020-2022.

La muestra se definió a partir de la aplicación del muestreo no probabilístico por conveniencia. Según la teoría, de acuerdo con Rodrigo Pimienta Lastra en su artículo “Encuesta probabilísticas y no probabilísticas” (Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701313>), el muestreo no probabilístico por conveniencia, “se utiliza en diferentes áreas de la investigación como arqueología, historia y medicina, entre otras. Aquí las muestras se integran por voluntarios o unidades muestrales que se obtienen en forma casual”.

Se puede decir también, que en el muestreo no probabilístico por conveniencia “es una técnica de muestreo donde las muestras se recogen por medio de un proceso que no les brinda a todos los individuos de la población las mismas oportunidades de ser seleccionados”. (Rescatado de: https://www.questionpro.com/blog/es/tipos-de-muestreo-para-investigaciones-sociales/#tipos_muestreo_no_probabilistico)

En este sentido, la muestra se formuló a partir de la participación voluntaria de personas directoras de centros educativos de los circuitos escolares 01 (Alajuela centro, distrito primero) y del circuito escolar 07 (cantón de Poás). En el caso del circuito 01, se hizo por invitación directa del investigador evaluativo a las personas directoras. Para el circuito 07, facilitó la labor de selección de las instituciones, el Supervisor de Centros Educativos, previa invitación a participar en la investigación evaluativa. Además de estas instituciones educativas, por participación voluntaria de la persona directora, se integró al centro educativo General José de San Martín, perteneciente al circuito 05 de la DREA, sita en el distrito segundo San José, del cantón central de Alajuela.

Bajo la premisa anterior, aceptaron voluntariamente ser parte de la muestra no probabilística, las siguientes instituciones educativas:

Tabla 12

Total de Docentes por Centro Educativo y Nivel Educativo Seleccionados por Muestreo No Probabilístico por Conveniencia de la DREA

CIRCUITO 01 y 05 (cantón Alajuela)			CIRCUITO 07 (cantón Poás)		
Institución educativa	Nivel educativo	Cantidad de docentes	Institución educativa	Nivel educativo	Cantidad de docentes
Jardín de Niños Guatemala	Preescolar	15	Jardín de Niños Pedro Aguirre Cerda	Preescolar	12
CIRCUITO 01 y 05 (cantón Alajuela)			CIRCUITO 07 (cantón Poás)		

Institución educativa	Nivel educativo	Cantidad de docentes	Institución educativa	Nivel educativo	Cantidad de docentes
Ascensión Esquivel Ibarra	Primaria	48	Pedro Aguirre Cerda	Primaria	35
General José de San Martín	Primaria	57	Liceo de Carrillos	Secundaria	39
Instituto de Alajuela	Secundaria	78	-	-	-
TOTAL		198	TOTAL		86

Fuente: Elaboración propia y con base en cuadros de personal de la DRH, 2023.

A efectos de brindar una justificación del procedimiento empleado de muestreo no probabilístico por conveniencia, para este ejercicio académico evaluativo, se contemplan las siguientes apreciaciones:

- Por razones técnicas, económicas, de tiempo para realizar la evaluación y dada la población de aproximadamente 4 000 docentes con que cuenta la DREA, distribuida en seis cantones: Alajuela, Grecia, Poás, Atenas, San Mateo y Orotina.
- A esta gran población de docentes se debe agregar que se encuentran distribuidos en casi 200 centros educativos públicos de todos los niveles educativos, a saber: preescolar, primaria y secundaria.
- El territorio que abarca la DREA es sumamente extenso, abarca 998.78 km² distribuidos de la siguiente forma, por cantones: Alajuela (388.4 km²), Grecia (141.5 km²), Poás (73, 84 km²), Atenas (127.2 km²), San Mateo (125.9 km²) y Orotina (141.9 km²). La provincia de Alajuela cuenta con un área total 9 757.53 km², por lo tanto, el territorio que le corresponde administrar a la DREA es el 10.23% del total.
- El objetivo de la evaluación es ser un estudio piloto o inicial sobre la percepción que tienen los usuarios sobre el modelo de gestión y los resultados del PV en la DREA. Esta intervención evaluativa es única en su género, por cuanto los otros estudios reseñados líneas atrás, se han abocado a investigar otras dimensiones del PV.

No obstante, esta consideración, este estudio evaluativo puede servir de base para lanzar en el futuro, ya sea por parte del MEP, el mismo investigador evaluativo u otros, un proyecto de investigación más grande que contemple una mayor cantidad de

usuarios, de tiempo, de recursos y empleando métodos de muestreo probabilístico.

En otro orden, este TFIA fue realizado por un único estudiante, donde la relación entre los recursos y las demandas de un muestreo probabilístico, para una población docente como la indicada, es sumamente desproporcionada.

En resumen, por lo voluminoso de la población docente, la cantidad de centros educativos públicos de todos los niveles educativos, la alta proporción de territorio de la DREA y el hecho de estar asignada esta intervención a un solo estudiante evaluador, resulta en un trabajo de dimensiones astronómicas y ajenas al objetivo del ejercicio académico y a la posibilidad de cumplir con éxito la finalización de la evaluación, llevando a cabo la aplicación de un tipo de muestreo probabilístico. Además, no se cuenta con los recursos económicos y con el tiempo debido.

Técnicas de Análisis de la Información y de Valoración

Técnicas de Análisis de la Información Cuantitativa. Para la recolección de datos cuantitativos, se usó el programa de sistematización de datos de Google Forms. Además, en el vaciado de datos estadísticos, también se usó el programa Excel, que se puede utilizar para hacer el análisis de las medidas de tendencia central (medias, mediana, moda). También el programa Excel se utilizó en el análisis de frecuencia de respuestas, correlación factorial, proyecciones, obtención de porcentajes y elaboración de cuadros y tablas para presentar datos estadísticos

Técnicas de Análisis de la Información Cualitativa. El análisis de datos de información derivados de la aplicación de instrumentos, cuyo enfoque metodológico es el cualitativo, es sumamente rico, aunque muy delicado y demanda mayor tiempo y recursos. Como técnicas de análisis de la información cualitativa se utilizaron categorías de respuestas, la sistematización de categorías de información según las respuestas que se formularon para las preguntas de la evaluación.

Para realizar este análisis se siguió un procedimiento riguroso para organizar la información, establecer categorías, formular comparaciones y hacer inferencias a partir de los hallazgos de los datos.

Triangulación de Datos. La triangulación fortalece la validez y confiabilidad de datos. En la vida cotidiana este proceso se conoce como cruce de datos o de información. Les da solidez, confiabilidad y validez a los datos, tanto, cualitativos como cuantitativos.

Existen varios tipos de triangulación que se pueden aplicar en las evaluaciones.

Denzin (1990), citado por Betrian et al. (2013, p. 7), desarrolla una clasificación que aborda la triangulación dirigida a métodos y técnicas, datos, investigadores, teorías, y triangulación múltiple.

De los tipos de triangulaciones citadas, es de particular uso realizar la triangulación de técnicas, tanto de orden cualitativo como cuantitativo. La aplicación de la triangulación en la generación de datos obtenidos en la evaluación, a partir del abordaje técnico cualitativo, permite corroborar y confrontar los datos obtenidos mediante el abordaje técnico cuantitativo, lo cual va a redundar en una mayor riqueza de los datos obtenidos.

En términos generales, para efectos de este estudio se hizo: una triangulación de fuentes de información, una triangulación metodológica (de métodos, técnicas de recolección de datos), datos duros confrontados con los datos que arroja la investigación y una triangulación documental con información de otras investigaciones previas que se han desarrollado. A nivel de la población meta, se triangulará la información originada en distintos segmentos, según el cargo que labora el servidor y, el cantón de la DREA en que labora.

Por último, la teoría considera que “los resultados que han sido objeto de estrategias de triangulación pueden mostrar más fuerza en su interpretación y construcción que otros que han estado sometidos a un único método”, según lo señala Donolo (2009), citado por Betrian et al. (2013, p. 6).

Tabla 13

Matriz de operacionalización de la evaluación

Objetivo General: Evaluar el proceso de gestión del Proyecto Ventanilla que se desarrolla en la DREA- MEP, con el propósito de determinar la efectividad y sostenibilidad de los servicios que brinda.							
Objetivo específico 1: Determinar la vinculación del Proyecto Ventanilla, implementado en la DREA, con la disminución de errores en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios.							
Interrogante 1: ¿Cómo ha incidido el Proyecto Ventanilla en subsanar los errores administrativos en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios de la DREA?							
Interrogante secundaria	Variable	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas	Instrumentos	Criterio	Metodología
¿Cómo ha Contribuido el Proyecto Ventanilla a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA?	Congruencia	A- Congruencia entre la disminución de los errores de pago y una mejor gestión salarial para la población beneficiaria.	- Usuarios docentes - Directores de centros educativos - Funcionarios regionales - Autoridades regionales - Directora DRH	-Encuestas - Entrevistas en profundidad	- Cuestionarios Google Forms -Guía de preguntas, -Bitácora para notas. Grabadora portátil o uso de teléfono móvil para grabar Plataformas Teams, Zoom	Efectividad	Cuantitativa/Cualitativa
¿Cómo ha contribuido la implementación del Proyecto Ventanilla en la DREA a la disminución de costos personales relacionados con	Congruencia	B- Congruencia entre los servicios desconcentrados ofrecidos en la DREA y la disminución de gastos	- Usuarios docentes -Directores de centros educativos - Funcionarios regionales - Autoridades	Encuestas Entrevistas en profundidad	Cuestionarios Google Forms - Guía de preguntas, - Bitácora para notas. Grabadora	Efectividad	Cuantitativa/Cualitativa

alimentación, tiempo, hospedaje, transporte ya disminuir riesgos por el desplazamiento a San José, para realizar algún trámite administrativo o consulta relacionada con su condición laboral y salarial?		personales, riesgos y tiempo incurridos en la solicitud de los trámites derivados de su condición salarial y laboral.	regionales - Directora DRH		portátil o uso de teléfono móvil para grabar Plataformas Teams, Zoom		
¿En qué medida el Proyecto Ventanilla, responde a las necesidades de los usuarios de la DREA?	Congruencia	C- Congruencia entre las necesidades de la población beneficiaria y la oferta de servicios descentralizados	- Usuarios docentes - Directores de centros educativos - Funcionarios regionales - Autoridades regionales - Directora DRH	- Encuestas - Entrevistas en profundidad	- Cuestionarios Google Forms - Guía de preguntas, - Bitácora para notas. Grabadora portátil o uso de teléfono móvil para grabar Plataformas Teams, Zoom	Efectividad	Cuantitativa/Cualitativa

Objetivo General: Evaluar el proceso de gestión del Proyecto Ventanilla que se desarrolla en la DREA- MEP, con el propósito de determinar la efectividad y sostenibilidad de los servicios que brinda.

Objetivo específico 2: Identificar la incidencia del modelo de gestión del Proyecto Ventanilla, implementado en la DREA, en el cumplimiento del calendario escolar.

Interrogante 1: ¿Cómo ha incidido el Proyecto Ventanilla que se implementa en la DREA en el cumplimiento del calendario escolar?

Interrogante secundaria	Variable	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas	Instrumentos	Criterio	Metodología
¿En qué medida el Proyecto Ventanilla, es oportuno para el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones?	Cumplimiento del calendario escolar	D- Grado de cumplimiento de los 200 días efectivos de clases en función de la operación del Proyecto Ventanilla	--Usuarios docentes - Directores de centros educativos - Funcionarios regionales - Autoridades regionales Directora DRH	-Encuestas -Entrevistas en profundidad	- Cuestionarios Google Forms - Guía de preguntas -Bitácora para notas	Efectividad	Cuantitativa
¿De qué manera la implementación del Proyecto Ventanilla le ha permitido un menor ausentismo al trabajo por realizar trámites administrativos en la oficina de recursos humanos o de nombramientos en la DREA?	Ausentismo laboral	E- Disminución del ausentismo laboral debido a la operación del Proyecto Ventanilla.	- Usuarios docentes - Directores de centros educativos - Autoridades regionales - Directora DRH	- Encuestas - Entrevistas en profundidad	- Cuestionario GoogleForms - Guía de preguntas, - Bitácora para notas	Efectividad	Cuantitativa

¿En qué medida la operación del Proyecto Ventanilla contribuye a un mejor aprovechamiento del tiempo efectivo de lecciones brindado a los estudiantes?	Aprovechamiento del tiempo lectivo	- Mejora el aprovechamiento efectivo del tiempo lectivo la implementación del PV.	-Usuarios docentes -Directores de centros educativos. --Autoridades regionales -Directora DRH	Encuestas	-Cuestionarios Google Forms -Guía de preguntas -Bitácora para notas	Efectividad	Cuantitativa
¿En qué medida incide el Proyecto Ventanilla implementado en la DREA en el desarrollo pleno de los programas de estudio y otras actividades establecidas en el calendario escolar?	-Desarrollo de programas de estudio y otras actividades establecidas en el calendario escolar	- Mejora el desarrollo de los programas de estudio y de actividades programadas en el calendario escolar	-Usuarios -Directores de centros educativos -Autoridades regionales -Directora DHR	Encuestas	-Cuestionarios GoogleForms	Efectividad	Cuantitativa

Objetivo General: Evaluar el proceso de gestión del Proyecto Ventanilla que se desarrolla en la DREA- MEP, con el propósito de determinar la efectividad y sostenibilidad de los servicios que brinda.

Objetivo específico 3: Identificar la incidencia del modelo de gestión del Proyecto Ventanilla, implementado en la DREA, en la sostenibilidad ambiental, social y económica.

Interrogante 3: ¿En qué medida el Proyecto Ventanilla, que se implementa en la DREA, es sostenible?

Interrogante secundaria	Variable	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas	Instrumentos	Criterio	Metodología
¿En qué medida el Proyecto Ventanilla	Beneficios del proyecto	Identificación de los beneficios	- Usuarios - Directores de	Encuestas	- Cuestionarios GoogleForms	Sostenibilidad	Cuantitativa/Cualitativa

genera beneficios económicos, sociales y ambientales, a través del tiempo, a sus usuarios?		o valor público del proyecto.	centros educativos. - Funcionarios regionales - Autoridades regionales - Directora DRH	Entrevista en profundidad	-Guía de entrevista -Bitácora para notas		
¿Cuáles son las fortalezas y debilidades detectadas en la gestión del Proyecto Ventanilla?	Fortalezas y debilidades del proyecto	Identificación de las fortalezas y debilidades del proyecto.	- Usuarios - Directores de centros educativos - Funcionarios regionales - Autoridades regionales - Directora DHR	Encuestas Entrevistas en profundidad	-Cuestionario Google Forms -Guía de entrevista -Bitácora para notas	Sostenibilidad	Cuantitativa/Cualitativa
¿Qué elementos están vinculados a la continuidad o sostenibilidad del Proyecto Ventanilla en la prestación de los trámites y servicios que brinda?	Prácticas que contribuyen con la sostenibilidad de la intervención.	Identificación de las prácticas que contribuyen con la sostenibilidad de la intervención.	- Usuarios - Directores de centros educativos - Funcionarios regionales - Autoridades y funcionarios regionales - Directora DHR	Encuesta Entrevistas en profundidad	-Cuestionarios Google Forms -Guía de entrevista -Bitácora para notas	Sostenibilidad	Cuantitativa/Cualitativa

Aplicación de encuestas a docentes, directores y funcionarios regionales.										X	X	X	X	X						
Sistematización de resultados de encuestas										X	X	X	X	X						
Entrevista en profundidad a autoridades regionales y nacionales encargadas del Proyecto Ventanilla													X	X						
Transcripción y análisis de las entrevistas en profundidad																				
Análisis de la información y preparación del borrador preliminar del informe de evaluación										X	X	X	X	X						
Entrega de primer informe preliminar															X					

Taller de validación del informe con las autoridades del MEP.																X			
Incorporación de observaciones y sugerencias del Comité Asesor																X			
Preparación de versión final del Informe de evaluación																	X		
Presentación final del Informe de Evaluación																	X		
Defensa del TFIA																			x

Fuente: Elaboración propia.

Recursos y fuentes de financiamiento (Hallazgos de la evaluabilidad y de la fase de preparación de la evaluación). En este apartado se indica que la evaluabilidad practicada al PV se realizó con base en los elementos que presenta la Guía de Evaluabilidad desarrollada por las autoridades de MIDEPLAN (2009, p.14). Se obtuvo una puntuación muy alta de 96.00, lo cual manifiesta que la experiencia propuesta como objeto de evaluación presenta condiciones casi óptimas.

Además, complementariamente, se realizó, con base en dos instrumentos, un análisis del contexto, desde distintas dimensiones, y los actores claves del PV, los cuales permitieron apropiarse con mayor sentido la Teoría del Programa.

Una virtud del PV es la suficiente información con que se cuenta sobre él a partir de estudios previos y la apertura de las autoridades ministeriales para realizar la evaluación propuesta, insumo valioso para reconstruir la Teoría del Programa y visualizar las teorías en que se fundamenta la intervención objeto de evaluación.

Con respecto a los recursos y fuentes de financiamiento para llevar a cabo el proceso evaluativo, tanto los recursos, así como, las fuentes de financiamiento fueron suplidos con los medios propios del proponente del estudio. El MEP solo está abriendo el espacio institucional para desarrollar el ejercicio evaluativo del PV en la DREA.

Estrategias para el Seguimiento del Proceso Evaluativo. Para el seguimiento riguroso del proceso evaluativo se mantuvo una frecuente y continua comunicación con las autoridades a cargo de la intervención (DRH, DREA) con la finalidad de agilizar una comunicación a doble vía tendiente a reforzar las etapas y los ciclos de la evaluación. Esta comunicación se realizó por diferentes medios, según sean permitidas por las condiciones de emergencia sanitaria que vivió el país.

También se aprovechó la asesoría, seguimiento y apoyo del profesor guía en el desarrollo del proyecto, manteniendo reuniones frecuentes que den cuenta de los avances del proceso evaluativo, sus dificultades, así como los resultados. Se realimentaron los aportes del profesor guía con las recomendaciones, sugerencias, comentarios y apreciaciones que brindaron los lectores propuestos en el Comité Asesor del TFIA.

De idéntica forma, se buscó información de otros proyectos o programas que estuvieran desarrollando procesos similares de evaluación. Estas experiencias potencian las competencias evaluativas, fortalecen los conocimientos acerca del programa y permiten compartir inquietudes, retos, dificultades que impone la difícil tarea de buscar información valiosa para evaluar un proyecto de la mejor forma posible. Los

apoyos profesionales son bienvenidos, máxime cuando se es afín en un proceso evaluativo.

Por último, como parte importante de este proceso de crecimiento y profesionalización en el ámbito de la evaluación de PPPP de desarrollo, el proponente de la evaluación mantuvo una actitud de escucha, apertura, trabajo, perseverancia y valoración crítica de los insumos recibidos con la finalidad de alcanzar de la mejor manera, los objetivos propuestos en el diseño evaluativo.

Capítulo 4

Presentación y Discusión de Resultados

En este capítulo se presentan los resultados sustanciales del proceso evaluativo, a partir de las respuestas obtenidas de los participantes en la evaluación y de su análisis, para responder a los objetivos, a los criterios y a las interrogantes de la evaluación, derivadas de la aplicación de las técnicas e instrumentos para la recolección de la información seleccionados, con fundamento en la triangulación de las fuentes de información, la documentación revisada y la Teoría del Programa.

Cabe agregar que para obtener la información de los actores seleccionados se confeccionaron tres cuestionarios dirigidos a los docentes, los directores de centros educativos y a los funcionarios administrativos del DSAF que laboraron en ese departamento en el periodo objeto de esta investigación evaluativa, 2020-2022. La gran mayoría de ellos ya no estaban trabajando en esa instancia. Sin embargo, se pudo localizarlos y mostraron su anuencia a participar en el estudio. Por último, se entrevistó a las autoridades regionales, directora de la DREA, la jefa del DSAF y a la directora de la DRH del MEP.

La presentación de la información obtenida en el proceso evaluativo se expone de acuerdo con los hallazgos y las valoraciones del evaluador, sistematizados por criterio e interrogantes claves planteados en la evaluación.

Criterio de Efectividad

En términos teóricos, se plantea el criterio de efectividad a partir y con relación a los términos de eficacia y de eficiencia. De esta forma, lo propone la OCDE en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. En el texto citado define:

Eficacia Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

Nota: Se utiliza también como medida agregada o juicio sobre el mérito o el valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible, y con un impacto institucional positivo en el desarrollo. Término conexo: eficiencia, efectividad. (2002, p 20-21).

Al final de la nota, se expresa la relación de eficacia con los conceptos de eficiencia y efectividad. En este sentido, se hace necesario precisar el término de **eficiencia** según el glosario consultado, con el propósito de seguir aproximando al

significado de efectividad.

Eficiencia se define como “Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados” (2002, p. 21)

Por su parte, para hacer aún más comprensible y cercana la definición del criterio de **efectividad**, se añade, además de lo ya comentado, una definición que presenta de forma integrada la relación de los conceptos eficacia, eficiencia y efectividad:

Efectividad: Es la habilidad de obtener el resultado óptimo utilizando la menor cantidad de recursos y en el menor tiempo posible. En otras palabras, se trata de equilibrar las habilidades de las personas (eficacia) y los medios y recursos (eficiencia) para alcanzar un objetivo. (Diferencias entre eficacia, eficiencia y efectividad rescatado de <https://blog.toyota-forklifts.es/eficiencia-eficacia-efectividad-en-almacen>).

Para comprender con mayor precisión la definición anterior, las expresiones usando algoritmos matemáticos, posibilitan, en muchas ocasiones, el sentido de un concepto:

Figura 5

Componentes del criterio de efectividad

$$\text{Efectividad} = \text{eficacia} + \text{eficiencia}$$

Con este criterio se pretende dar respuesta a dos interrogantes primarias de la evaluación que fueron planteadas en la matriz de operacionalización de la evaluación. Para efecto de analizar la pregunta primaria, la misma se desglosó en tres secundarias, a fin de presentar un mejor panorama de comprensión de los resultados alcanzados.

¿Cómo ha Contribuido el Proyecto Ventanilla a Subsanan los Errores Administrativos en los Pagos de los Funcionarios de la DREA?

Hallazgo 1. Si bien el Proyecto Ventanilla ha contribuido a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA, por cuanto mantiene actualizada la información de cada funcionario en el sistema de pagos con respecto a incapacidades, rebajos salariales, licencias y nombramientos menores a 35 días, podría mejorar su efectividad dotando de mayor recurso humano, tecnológico, físico, económico y material a la DREA, capacitando a los funcionarios que implementan la intervención y habilitando otros permisos y aplicaciones a nivel regional para simplificar

y ejecutar de manera más efectiva los procesos en el Sistema_Integrado de Pagos y Planillas Integra 2 para que la intervención contribuya a una gestión financiera más eficaz, eficiente y económica .

A los docentes se les solicitó, por medio de una escala de uno a diez, indicar su criterio acerca de la efectividad del PV para resolver los problemas de pago en el salario de las personas docentes de la región.

Acorde con los resultados, el 74% de los docentes participantes en el estudio considera que el proyecto es efectivo para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región, en la medida de su competencia. El resto de personal considerado, 26%, indicó que no.

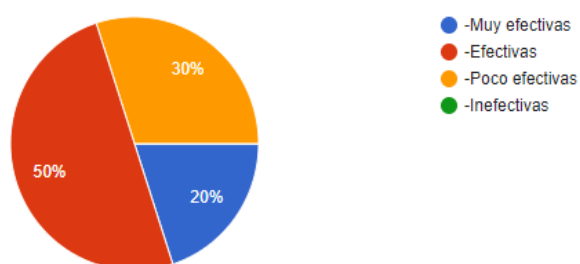
Sobre esta misma orientación, la efectividad para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región, se les consultó a los directores. Según la opinión externada, el total de estos actores (100%), manifiestan que el proyecto es efectivo para solucionar los problemas de pago del salario en el ámbito de su competencia, que enfrentan las personas funcionarias del centro educativo a su cargo.

En su justificación precisan que “Hay una comunicación más asertiva y directa en la resolución de algún problema salarial” y que, aunque la regional da información, “en la mayoría de las ocasiones, a veces tardan mucho” y “Se está anuente a dar solución a lo que requiere el funcionario”.

A los funcionarios regionales, también se les interrogó, de acuerdo con sus competencias, ¿Qué tan efectivas son las acciones que implementa el PV para resolver los problemas de pago a las personas funcionarias docentes de la región?

Gráfico 1

Respuestas de los funcionarios regionales sobre la efectividad de las acciones del PV



Fuente: Con fundamento en la información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

El 70% de los funcionarios regionales participantes en el estudio considera que las actividades del proyecto son efectivas para resolver los problemas de pago a las personas funcionarias docentes de la región, en el nivel de su competencia. Sin embargo, el 30% opina que son poco efectivas. Ninguno de los encuestados expresó que las acciones que implementa el proyecto son inefectivas para resolver los problemas de pago a las personas funcionarias docentes de la región.

Además, la Informante 3 en entrevista del 19 de marzo del 2024, consideró que actividades del proyecto son efectivas para resolver los problemas de pago a las personas funcionarias docentes de la región. Al respecto menciona

Sí, totalmente, son muy muy efectivas porque este, en especial más céleres, pero en especial la corrección del error, porque al tener una relación directa con la Dirección Regional y que esté desconcentrado, lejos de estar centralizado todo, en la regional, pues hace que la información venga sumamente depurada o que se registre sumamente depurada desde la regional definitivamente minimiza el impacto y la consecuencia del error en todos los sentidos. En el acto administrativo como tal, como también con la erogación del fondo público.

Adicionalmente, la misma informante indica se tomaron otras acciones, pertinentes a la desconcentración verdad, por ejemplo, mapear las mayores cantidades de sumas, puede notificar ya de las personas que tienen mayores cantidades de sumas, pero esto nos ha permitido también que además de la desconcentración, es llegarles a esas personas que deben, no solamente es registrar el acto administrativo con celeridad, para que no se genere la suma girada de más, verdad, desde la misma Dirección Regional que se ingresa el rebajo o que se puede ingresar la licencia que se puede ingresar que ahí ya no estaría, no estaría generando una suma girada de más, la incapacidad, verdad, porque de una vez se registra y además tenemos otra línea, otra situación positiva, que fue una interfaz que tuvimos en cuanto a las incapacidades con la Caja Costarricense del Seguro Social, la caja, nos reporta y cada 8 días se actualiza el sistema con las incapacidades y nos permite también dar celeridad al nombramiento la continuidad del servicio, verdad.

Pero también registrar la incapacidad de manera célere, verdad, porque efectivamente esto de no registrar incapacidad permitía también otros actos donde...delitos...el director ni siquiera registraba la incapacidad, el usuario tampoco y podían darse la oportunidad también de cobrar un subsidio a la vez

cobrar el salario eso, pues en sus momentos se llevaron los procesos disciplinarios y despidos correspondiente...

Además,

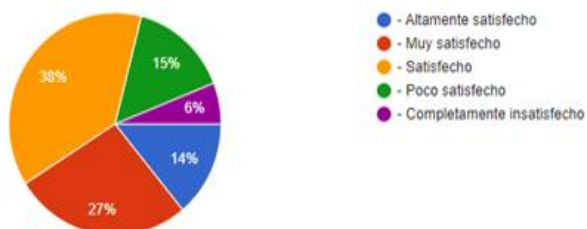
...pero al tener nosotros esto ya registrado en línea con la Caja y además que desde la desde el mismo día que se incapacita a la persona ya la dirección regional lo sabe. Entonces esto hace que nos reporten la incapacidad, inmediatamente estemos nombrando y, por tanto, se esté suspendiendo el pago verdad, de la persona para efectos de nombrar, entonces esto hace que no se registre un pago de más, por ejemplo, o se minimice el impacto...

Paralelamente y de una forma más profunda que señalar una puntuación en una escala, se les consultó a los docentes:

¿Está Satisfecho con la Respuesta que le ha Brindado el PV para Realizar Trámites y Resolver Diversas Situaciones Relacionadas con su Puesto, Pago de Salario, Sobresueldos y otros Beneficios Laborales?

Gráfico 2

Nivel de satisfacción de los docentes con la respuesta que le ha brindado el PV



Fuente: Con fundamento en la información derivada del cuestionario dirigido a docentes.

Ambas mediciones, según gráficos 1 y 2, registran respuestas negativas muy cercanas. Si se suman los valores de poco satisfecho y completamente insatisfecho, suman 21 %, porcentaje poco distante del 26 % de los docentes, que manifestó en una respuesta anterior, que el proyecto no es efectivo para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región. En esta respuesta, el 79 % de los docentes participantes en el estudio, agrupando las respuestas positivas de altamente satisfecho, muy satisfecho y satisfecho, sienten que el proyecto da respuesta a sus necesidades relacionadas con su puesto, pago de salario, sobresueldos y otros beneficios laborales.

Con base en las dos mediciones positivas, 74 % y 79 % respectivamente

expresadas en los gráficos 1 y 2, se calculó un promedio que dice que el 76.5 % de los docentes encuestados consideran que el proyecto es efectivo para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región y se sienten satisfechos con la respuesta que le ha brindado el proyecto.

Fue importante indagar sobre la base de estos resultados, las razones o justificaciones, a partir de las especificaciones que los encuestados brindaron a esta última respuesta. Una vez sistematizadas las categorías de respuesta, con fundamento en las especificaciones anotadas por los docentes, se registran estos datos:

Tabla 15

Justificaciones porcentuales de los docentes

Justificaciones	Porcentaje
- Entrega de trámites eficiente a los usuarios con rapidez, agilidad, facilidad y el trato requerido	52 %
- La entrega de trámites es ineficiente para el usuario caracterizada por la lentitud, por lo inoportuno, la falta de rapidez y la falta de agilidad en la atención.	24 %
- Poco uso de los trámites y servicios del PV	7 %
- Uso de la oferta virtual de trámites y servicios del PV	1 %
NS/NR	16 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia. Con fundamento en la información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

Casi un cuarto de los usuarios consultados considera que existe una entrega de trámites que es ineficiente para el usuario, caracterizada por la lentitud, por lo inoportuno, la falta de rapidez y la falta de agilidad en la atención. Esta proporción de usuarios también representa casi la mitad de los docentes que indicaron su alta satisfacción, indicando que la entrega de trámites a los usuarios es eficiente, con rapidez, agilidad, facilidad y el trato requerido.

Considerando la suma de los porcentajes de respuesta negativa, citados anteriormente en los gráficos 1 y 2, 26 % y 21 % respectivamente, se obtiene un promedio del 23.5% de los docentes participantes en el estudio, que considera que el proyecto no es efectivo para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región y se sienten insatisfechos con la respuesta que le ha brindado el proyecto para realizar trámites y resolver diversas situaciones relacionadas con su puesto, pago de salario, sobresueldos y otros beneficios laborales. Este promedio de respuesta es muy similar al 24 % registrado en la tabla 15, que respalda su opinión negativa en que la prestación de trámites es ineficiente para el

usuario, caracterizado por la lentitud, por lo inoportuno, la falta de rapidez y la falta de agilidad en la atención.

Conviene señalar algunas de las especificaciones que apuntan e ilustran la entrega de trámites y servicios ineficiente. Los docentes mencionan:

Reciben documentos, pero en muchos casos no resuelven (...) Falta recepción documentos para actualización de carrera docente (...) Envié hace meses una solicitud de reconocimiento de años de servicio y no hay respuesta (...) Problemas de pago (...) No tramitan de manera rápida y muchas veces hay que meter recursos de legalidad (...) Ofrecen el servicio de carrera profesional pero irónicamente no tienen el técnico por lo que ese trámite debe ir a realizarse a San José (...) No me ayudaron con los trámites para recibir mi salario (...) Muchas filas y tiempo (...) No suelen ser muy eficientes.

Algunos de los reclamos que se reflejan en estas afirmaciones incluyen reconocimiento de años de servicio, de carrera profesional, o problemas de pago, son trámites que reflejan la ausencia del Profesional 1 A de Servicio Civil, especialista en Recursos Humanos, personal destacado, a modo de préstamo por la DRH, en las DRE para apoyar y coordinar los procesos de recursos humanos relacionados con la desconcentración administrativa, conforme a lo que se indicó en la Teoría del Programa. Este recurso se asignó para atender, con carácter particular, los trámites relacionados con la fase II de la intervención, debido que estos tienen una complejidad técnica, económica y legal.

También por la responsabilidad administrativa que embarga el pago de los estipendios indicados, por tratarse de recursos públicos, deben ser atendidos por una figura que cuente con mayor experiencia y conocimiento. Ante la ausencia desde junio del 2022 de este profesional en Recursos Humanos, los docentes necesitados de estos y otros trámites de la fase II del proyecto, son remitidos a Oficinas Centrales en San José o a otra DRE cercana que ofrezca los servicios.

Al respecto, la Informante 3 en entrevista del 19 de marzo del 2024,

no yo diría que están haciendo lo humanamente posible, pues estoy pensando en la Jefa de Servicios Administrativos y Financieros de Alajuela, sin un profesional... que Alajuela es una de las Direcciones Regionales más grandes... pero lo que si te quiero decir es que definitivamente están haciendo lo que pueden, porque es mucho lo que se tiene que hacer para tener 2 personas atendiendo a más de 5000,

7000 personas o más.

Esta misma situación la relata la Informante 1 en la entrevista del 7 de marzo del 2024:

Alajuela no cuenta con un profesional que se haga cargo en la coordinación de esos procesos... Entonces Alajuela no tiene la totalidad de funciones de la etapa II de Ventanillas... Seríamos un poco más eficientes si tuviéramos el personal requerido porque Alajuela tiene que atender más de 7000 funcionarios, es decir, casi que el 9% de la planilla total del Ministerio de Educación y lo que yo tengo aquí para hacer parte del proceso de sustitución de funcionarios son 2 oficinistas que hacen los trabajos técnicos y profesionales y tengo 2 compañeros reubicados que también hacen parte de las funciones, si no fueran por ellos, esta esta dirección regional no saldría.

Con esas apreciaciones de las informantes citadas, se denota que con la ausencia de ese profesional no solamente se está afectando la oferta de los trámites y servicios prometidos por la intervención, sino que disminuye cuantitativa y cualitativamente los escasos recursos humanos con que cuenta el DSAF para enfrentar las demandas del proyecto. Esta debilidad, en los sentidos señalados, también puede explicar la falta de respuesta a documentos que pudieron originar recursos de legalidad o de amparo, máxime si la respuesta requiere de un nivel de conocimiento e información técnica, económica o legal relevante.

Adicionalmente, la falta de personal profesional pudo repercutir en omisiones involuntarias, dado el volumen de trámites o la falta de conocimiento para resolver correctamente, que pudieron generar problemas de pago o falta de atención para algún trámite solicitado por algún usuario.

De igual manera, la carencia de personal, la dificultad del trámite y la interrupción o caída del sistema, pudieron generar filas de personas y mayores tiempos de espera para que el usuario fuera atendido y resueltas tanto las consultas como los trámites solicitados. La Informante 1 en entrevista del 7 de marzo del 2024, enfatiza sobre el equipo de cómputo que se utilizaba en el periodo que abarca esta investigación evaluativa, soporte esencial para brindar los servicios y trámites del proyecto que

...el equipo de cómputo que estaba totalmente desactualizado y que la mayoría de compañeros lo que tenían eran computadoras de escritorio... Con los tarros viejos, diría uno sí... había tarros viejos sí, sí, pues dicha y digamos, fue un periodo

muy difícil.

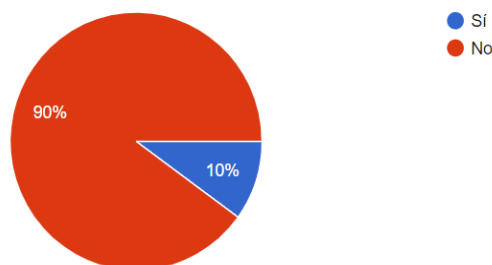
A esto se suma, la gran cantidad de usuarios que componen la DREA y la atención de usuarios de otras DRE, que queda refrendado en las manifestaciones de las informantes citadas anteriormente.

En resumen, las situaciones apuntadas, generadas en la escasa cantidad y calidad del personal profesional y de apoyo administrativo, pudieran estar propiciando que los funcionarios regionales no suelen “ser muy eficientes”, como apunta un usuario.

Esta situación referida a la escasez de personal profesional y de apoyo administrativo, queda evidenciada cuando se les consulta a los funcionarios regionales: ¿El personal administrativo asignado al PV es suficiente para brindar sus trámites y sus servicios?

Gráfico 3

Opinión porcentual positiva y negativa de los funcionarios regionales acerca de si el personal administrativo asignado al PV es suficiente para brindar los trámites y los servicios que presta



Fuente: Información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

La información del gráfico 3 pone de manifiesto que el personal administrativo asignado a la intervención es insuficiente. Sobre esta carencia basta reseñar algunas justificaciones reveladoras que anotan al respecto:

Poco personal para la gran cantidad de personas que se presentan a solicitar los servicios, dentro de los cuáles, algunos demandan mucho tiempo. Además, falta de Profesionales de Servicio Civil (técnicos), para atender los casos que solo ellos pueden avalar y que requieren de su conocimiento (...) Humanamente se requiere más personal para poder realizar y ejecutar de manera más eficaz y eficiente los procesos, procedimientos y gestiones dado el volumen alto de trabajo (...)

Generalmente los trámites de Ventanilla son asignados a docentes que han sido reubicados en la Dirección Regional de Alajuela, y no cuentan con una persona técnica que pueda solventar muchas dudas que tienen los usuarios (...) La DREA es una instancia que atiende una cantidad de usuarios enorme, entre locales y de otras regionales del país (...) Hay mucho trámite y entre atender y los trámites no se da abasto (...) No es suficiente ya que hay una demanda alta de trámites y muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio.

Con estas justificaciones externadas por los funcionarios regionales se pone de manifiesto que cada día experimentan la altísima demanda de trámites por funcionarios de la DREA y de otras DRE. Para explicar la prestación de servicios ineficientes para el usuario caracterizada por la lentitud, por lo inoportuno, la falta de rapidez y la falta de agilidad en la atención y que concretamente se materializan en problemas de pago, en interposición de recursos de legalidad, en documentos que se reciben y no se resuelven o contestan, en muchas filas y tiempos de espera, en “No es suficiente ya que hay una demanda alta de trámites y muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio”, recuas de trámites, entre otros.

Las situaciones de ineficiencia apuntadas se originan en la falta de personal profesional y de apoyo administrativo (oficinistas) para satisfacer los requerimientos de la intervención, la cual, no solo es numérica sino cualitativa. La capacidad técnica del personal de apoyo administrativo se ve reducida, por cuanto, la figura del Profesional 1 A de Servicio Civil con especialidad en Recursos Humanos se conforma de un especialista que, por su experticia y conocimiento, brindaba soporte al equipo de trabajo que estaba al frente de la intervención, como lo manifiesta una de las funcionarias regionales participantes: “Generalmente los trámites de Ventanilla son asignados a docentes que han sido reubicados en la Dirección Regional de Alajuela, y no cuentan con una persona técnica que pueda solventar muchas dudas que tienen los usuarios”.

Además, según la Resolución MEP N° 2727-2015 del 5 de agosto del 2015, este profesional tiene estipulada como una de sus funciones en las DRE

Impartir actividades de capacitación a otros funcionarios de la Dirección Regional, sobre aspectos propios de recursos humanos o área de actividad, con el fin de transmitir conocimientos, técnicas y metodologías que permitan mejorar el desempeño laboral y el desarrollo personal.

La ausencia del Profesional 1 A de Servicio Civil con especialidad en Recursos Humanos, pone de manifiesto su valor y su aporte, tanto al interior del equipo de trabajo,

como para los usuarios de los servicios y trámites de la intervención.

El conocimiento técnico y la experiencia de este recuso proporcionaban al equipo regional seguridad emocional, apoyo laboral y organización de trabajo, mientras que al usuario le proporcionaba resolución de dudas, resolución de trámites, resolución problemas de pago y de recursos por reclamos administrativos, respuesta a asuntos que se sometían a su conocimiento.

Otra de las frases ya enunciada en este apartado, pone al descubierto la carencia de una condición que resulta esencial para prestar los trámites y servicios del PV. La funcionaria regional enfatiza: "No es suficiente ya que hay una demanda alta de trámites y muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio".

Esta frase no solo evidencia el faltante de personal, sino que del personal con que cuenta la DREA para atender la intervención son "...muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio".

Esta situación de carencia técnica se manifiesta, no solo a nivel de las oficinistas de planta del DSAF, sino con más razón en los docentes reubicados temporalmente en la DREA, por cuanto han sido separados de sus puestos por causales de orden de salud o por cuestiones de carácter disciplinario o de conflicto. Este recurso humano no cuenta con formación técnica ni con capacitación pertinente para asumir las funciones del proyecto, cuentan con experiencia docente pero no administrativa y ni especializada en Recursos Humanos. Aunque el recurso es valioso, no es permanente y se marcha luego de que se resuelva la situación original que propició la condición de reubicación.

Resulta valioso incorporar a la explicación de resultados, dos aportes que van a dilucidar de mejor manera lo referente a la falta de personal para atender la intervención. Según la teoría administrativa, en que se sostiene esta evaluación, el recurso humano es el insumo más valioso de toda institución. La Teoría del Programa fue enfática al indicar que una de las desventajas del modelo organizativo o instituto del Estado Costarricense denominado desconcentración "implica una mayor erogación por concepto del personal que se requiere disponer para que asuma las competencias asignadas" (Venegas, 2009, p. 53 y 56).

También la CGR, mediante Informe DFOE-SOC-IF-12-2012, disposición 4.3, de fecha 21 de diciembre del 2012, que es el informe que origina la intervención que se está evaluando, ordena al Ministro de Educación Pública

Definir en materia de gestión del recurso humano, los movimientos de personal

susceptibles de ser tramitados, revisados, autorizados y registrados en el sistema de pagos de planilla, por las Direcciones Regionales de Educación, y ordenar su desconcentración hacia esas unidades acorde con los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuentan.

Ambas citas ponen énfasis en que la desconcentración demanda, por un lado, mayor cantidad de personas por los procesos extra que se están direccionando de Oficinas Centrales a las DRE que, con el escaso recurso de planta de la DREA, era ya difícil de atender. En otro momento, la CGR rescata un principio que las autoridades ministeriales no tuvieron en cuenta o no valoraron sus implicaciones. La desconcentración de servicios y trámites debió implementarse en las DRE “acorde con los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuentan”. Estas dos implicaciones teóricas, según los datos que fundamentan este trabajo académico, no fueron considerados por la Administración, de allí que los funcionarios regionales en un 90 % afirmen que los recursos humanos asignados al proyecto son insuficientes, no solo desde lo cuantitativo sino desde lo cualitativo.

Para contextualizar estas apreciaciones de la Teoría del Programa, al momento en que se realizó este estudio evaluativo, desde junio del 2022, el Profesional 1 A de Servicio Civil con especialidad Recursos Humanos, había vuelto a OC del MEP, por cuanto este recurso no constituía parte del personal de planta de la DREA, como se ha mencionado. Este recurso fue un préstamo temporal de la DRH autorizado por la señora por la ministra de Educación Pública en Resolución MEP N° 2727-2015 del 05 de agosto del 2015, que afirma: “debe entenderse que el personal que ejecutará el proyecto de desconcentración, tal y como lo señala el numeral 22 BIS del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, se reubican de forma física temporal...” (p. 2).

Complementariamente, el mismo documento manifiesta,

Este personal pertenece presupuestariamente a la Dirección de Recursos Humanos y mantendrá esa condición hasta que finalice la etapa inicial del proceso de desconcentración, o cuando se cuente con el recurso humano necesario designado por la Dirección General de Servicio Civil para suplir la necesidad del servicio en cada Dirección Regional de Educación.

Sin embargo, la Informante 3, en entrevista del 19 de marzo del 2024 manifiesta ...no se puede hacer chocolate sin cacao... si no tenemos personas. Si no tenemos recursos tecnológicos y, por supuesto, dinero que ya sabemos que, a

nivel de inversión del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, no lo tengo que decir yo, basta con que se analicen las últimas leyes de presupuesto de los últimos 3 años, bueno, voy a poner 5 años y se va a ver la disminución a nivel presupuestario... mientras tengamos estas normas presupuestarias de que no se pueden crear plazas. No se pueden reasignar plazas.

Para la Informante 2 en entrevista del 13 de marzo del 2024, comparte algunas situaciones o necesidades al decir:

...Recurso humano, recurso humano técnico capacitado de acuerdo a la demanda que tengamos con este, el recurso físico, la tecnología... Cuando hablo solo del recurso físico y recurso humano. Eso nos han quedado debiendo, al menos, en una región tan grande como Alajuela... la capacitación... presupuesto, de recurso económico..., cómo contratas a más recursos técnicos para que te haga esa tarea, no tenés presupuesto....

La Informante 1 en entrevista del 7 de marzo menciona

... El equipo ya nos lo dieron, la conectividad la tenemos, solo nos falta más que recurso humano... mis compañeros no son calificados, más bien es de felicitarlos porque reciben salario de oficinistas haciendo trabajos de técnicos y de profesionales y sí, nos hacen falta más recurso humano para poder salir adelante... actualmente, el talón de Aquiles de este departamento para poder ser más eficiente en ese Proyecto de Ventanilla es la falta de personal...

La actora citada comenta sobre algunas mejoras que se realizaron fuera del periodo comprendido de esta evaluación, en el año 2023, en cuanto a equipo informático y conectividad, pero valida en una mención ya citada, la falta de esos recursos durante el periodo 2020-2022. Reafirma con ello la falta de recurso humano que aún se encuentra vigente.

Un trabajo académico anterior, desarrollado por Bach. Dayanna Ginnette Fernández Hernández, titulado "Estudio del proceso de descentralización de los trámites de Recursos Humanos para las Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública", aplicado en el año 2017, en el cual participaron 24 jefaturas del DSAF, que a nivel regional administra el proyecto y 24 Profesionales 1A o 1B que están a cargo de los servicios y trámites desconcentrados (p. 44-45), reseña y corrobora algunos aspectos tratados sobre la falta de personal para atender el proyecto.

Cuando se les preguntó a los jefes del DSAF, en el estudio citado, acerca de su

disponibilidad para incorporar nuevos trámites al proyecto de desconcentración, 63% manifestaron su negativa diciendo

la falta de recurso humano y el sistema integra que se vuelve muy lento y no permite dar un servicio de calidad como lo quisieran brindar” (2017, p.57) (...) una limitante que se ha presentado es la falta del recurso humano para ejecutar las tareas, lo que para muchos se ha convertido en un recargo de funciones (2017, p. 67).

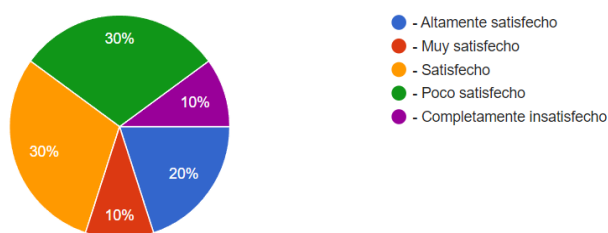
Cuando se reseñan las debilidades del proyecto se indica “Falta de personal que brinde soporte en las Direcciones Regionales de Educación” (2017, p. 74). A nivel de recomendación el estudio señala: “Brindar el apoyo de personal, para suplir las actividades propias del proyecto, en los casos específicos de las Direcciones Regionales que cuentan con escaso personal” (2017, p.p. 76-77).

¿Qué tan satisfecho está con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del PV?

Un aporte que evidencia más la falta de capacitación al personal administrativo que se viene discutiendo, lo brinda una consulta que se les formuló a los funcionarios regionales, tanto a docentes reubicados como al personal de planta de la DREA, que participaron en la evaluación:

Gráfico 4

Nivel de satisfacción de los funcionarios regionales con actividades de inducción y capacitación del MEP



Fuente: Información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

Prácticamente, el 40 % de los funcionarios regionales que participaron en el estudio, registran bajos niveles de satisfacción con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del PV. La minoría de los funcionarios regionales (20 %) señala que las acciones de inducción y capacitación son altamente satisfactorias. El otro porcentaje restante, 40 %, se mantiene en un valor medio, similar a los niveles de poco satisfecho y completamente insatisfecho.

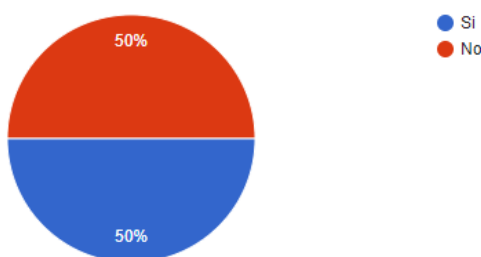
En síntesis, una mayoría ajustada de funcionarios regionales (60 %) aprecian satisfacción por las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto. Sin embargo, un porcentaje relevante (40 %) manifiesta poca o ninguna satisfacción por esas actividades.

Complementariamente a la pregunta anterior y con el propósito de triangular y profundizar en los resultados precedentes, se les interrogó a estos mismos funcionarios regionales lo siguiente: “En su competencia regional, ¿Cuenta con el conocimiento e información necesaria para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región?”.

Al respecto, los funcionarios regionales indicaron:

Gráfico 5

Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca de la información y conocimiento que poseen para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región



Fuente: Información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

Este gráfico es revelador, la mitad del equipo regional participante en el estudio manifiesta que no cuenta con el conocimiento e información necesaria para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región, mientras que la otra mitad considera que sí cuenta con ese conocimiento.

Coincidentemente, el 20 % de los funcionarios que mencionan que están altamente satisfechos en el gráfico 4, son los únicos del equipo de trabajo que atendieron la intervención en el período 2020-2022, y que recibieron la capacitación original que la DRH desarrolló en el 2014 y en el 2015, correspondientes a la I y II fases del proyecto, respectivamente. Al respecto, en su ampliación de respuesta a la presente pregunta, destacan: “Son más de 15 años de experiencia en los diferentes procesos relacionados con nombramientos, planillas, trámites y reclamos administrativos” y “Recibí capacitación directa para resolver todo tipo de problemas o solicitudes

relacionadas con el Proyecto Ventanilla”.

Sin embargo, el resto de los funcionarios regionales aducen:

Puedo colaborar parcialmente, únicamente, debido a las funciones propias de mi puesto (...) No se cuenta con los conocimientos suficientes para abarcar casos más complejos donde se requiere de un análisis más amplio” (...) Sí cuento con la información necesaria (...) No, porque no hay una persona especializada que atienda esa clase de dudas (...) Alta efectividad en la solución de conflictos con respecto a pagos (...) No todos realizamos esos trámites.

No obstante estas consideraciones, se puede precisar que la información y el conocimiento son insumos fundamentales para una labor efectiva de pagos salariales y brindar los otros trámites y servicios que ofrece la intervención, sobre la cual la mitad del equipo regional manifiesta no tener y que es una facultad que se puede conocer y desarrollar por medio de procesos permanentes de capacitación. Con estos datos, se confirma que son pocas las personas del equipo de trabajo que se sienten debidamente capacitadas para el ejercicio de las demandas que genera la intervención.

Los directores institucionales considerados en el estudio refieren que los funcionarios regionales cuentan con conocimiento (33,3 %) e información (50 %) para subsanar los problemas de pago a los funcionarios docentes. En esa perspectiva comparten los datos de opinión brindados por los funcionarios regionales, sólo que, en la respuesta referida al conocimiento es menor el porcentaje, sobre los insumos con que cuentan los funcionarios regionales para solucionar los problemas. Esta percepción de los administradores educativos deja entrever carencias de conocimiento e información por parte de los funcionarios regionales.

En su totalidad, los encuestados, directores de los centros educativos, indican, desconocer si los funcionarios regionales han recibido capacitación para resolver los problemas salariales de las personas usuarias de la región y mencionan que la principal herramienta con que cuentan los funcionarios regionales para resolver esos problemas, son los recursos tecnológicos (66,7 %).

La informante 2, en entrevista del 13 de marzo del 2024, resalta la necesidad o carencia de “...recurso humano técnico capacitado de acuerdo a la demanda que tengamos... pero la capacitación no conocí con detalle. Pero no era, como que constante”.

La informante 3, en entrevista del 19 de marzo, rescata como una fortaleza del

proyecto

... la excelente coordinación que hay, verdad, compañerismo, colaboración, coordinación entre Direcciones Regionales y Oficinas Centrales tan así que nosotros hacemos reuniones cada mes, cada mes hay un equipo de Oficinas Centrales dando seguimiento al trabajo, dudas, consultas y, en especial, porque se han venido muchos retos, verdad... hay un equipo representante de los Jefes de Servicios Administrativos y Financieros que trae las consultas o gestiona las consultas, para homologar la gestión.

Eso es importante porque lo que hemos hecho es homologar, en todo momento, como lo hace cada dirección regional y si hay que tomar acciones, si hay que mejorar, pues, si hay que retrotraer, también se hacen ajustes, de manera que todos sepamos y tengamos la misma información. Entonces sí, sí, se sigue dando capacitación, no como quisiéramos, pero al menos una vez al mes se da seguimiento.

La informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, indica que los funcionarios de OC brindan

...el poder dar cierto tipo de inducciones sobre cambios de procesos, sobre esa nueva ley, sobre un montón de cosas a través de Teams. Entonces, como no hay límites en conexiones, diay, prácticamente que la gente que tengo yo aquí que tiene que ver con los procesos, siempre nos incorporamos todos a las inducciones que nos dan...

Como parte del proceso de repreguntar, en este sentido se le consultó a este informante: “¿Una pregunta más, esas inducciones usted las considera satisfactorias?”. Al respecto comenta

Pues por lo menos no estamos a tuestas [risas] verdad. Porque muchas veces usted dice, aprendemos haciendo y hay veces que hay un ciego, puede llevarles un ciego al despeñadero, mientras que, si por lo menos nos dan una un tipo de luz, por donde es que se debe hacer o como se debe hacer, por lo menos, eh minimizamos el error... Y creo que el podernos dar capacitación, ellos siempre sacan el rato para poder explicarnos y darnos, por lo menos la pincelada, de cómo debe de hacerse o qué debemos de contemplar en los procesos...

De las consideraciones comentadas por los tres informantes, en sus respectivas entrevistas, se evidencia que no existen procesos formales y sistemáticos de

capacitación, ni atinentes a las necesidades de los funcionarios que administran la intervención. La capacitación, que al parecer son charlas de información y la coordinación de procesos solo se da a nivel de autoridades regionales y autoridades de OC. Estas reuniones se hacen solo con los JDSAF de las DRE, en ella no participan los funcionarios regionales encargados de la operación de la intervención.

Al parecer, la información brindada en estas reuniones de coordinación llega poco o no llega a los funcionarios regionales, dados los porcentajes de que la mitad del equipo regional, según el gráfico 5, no percibe tener conocimiento e información para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región, en la competencia correspondiente. Esta situación se ve reforzada en el gráfico 5 con el 40% de los funcionarios regionales que sienten poca o ninguna satisfacción.

Igual suerte podría pensarse de las inducciones, sobre la marcha, con que los funcionarios de OC apoyan el trabajo del equipo regional. Estas formas de entrega de información, ya sea a las jefaturas regionales o a los funcionarios regionales de forma virtual, lejos de desconocer la necesidad de capacitación la reafirman y, por los resultados estadísticos presentados, sería importante replantearse la forma y el contenido de esos esfuerzos de las OC del MEP para apoyar la gestión de los funcionarios regionales.

Esta necesidad de capacitación en los procesos queda reflejada en el árbol de problemas de la intervención, debido a que las DRE eran percibidas por las OC con “poca confianza en las capacidades técnicas y administrativas de las DRE en gestión de recursos humanos”. También queda patentada la necesidad de capacitación de los funcionarios regionales en el apartado de este documento referido a la lógica de la intervención del PV, directamente, en los objetivos específicos fijados en la formulación programática del proyecto denominada Desconcentración de servicios Proyecto Ventanilla de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del año 2015 que indica “Capacitar, asesorar y acompañar en el manejo de INTEGRA 2, SIGRH y el desarrollo de los procedimientos de los servicios de la PDS del DTS de la DRH a los funcionarios de las DRE”.

Desde las funciones que debe cumplir el Profesional 1 A de Servicio Civil, con especialidad en Recursos Humanos, registradas en la Resolución MEP 2727 -2015 del 05 de agosto del 2015, define dentro de su rol de trabajo en la DREA

Impartir actividades de capacitación a otros funcionarios de la Dirección Regional, sobre aspectos propios de recursos humanos o área de actividad, con el fin de

transmitir conocimientos, técnicas y metodologías que permitan mejorar el desempeño laboral y el desarrollo personal.

La ausencia de este fundamental recurso refuerza la necesidad de capacitación de los funcionarios regionales.

Con base en su experiencia ¿Cuáles mejoras se le podrían realizar al Proyecto Ventanilla?

Además, se consultó a los funcionarios regionales sobre las mejoras al proyecto, según sus vivencias. Las mejoras que mencionaron se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 16

Mejoras que se le pueden implementar al PV según la opinión de los funcionarios regionales de la DREA

Mejoras	Porcentaje
-La infraestructura física en que opera el proyecto	70 %
-La capacitación recibida para mejorar la prestación de servicios del proyecto	70 %
-La dotación de equipo, de mobiliario y de tecnología de punta	70 %
-Una mejor remuneración económica	80 %
-Personal que comprenda la labor que realiza y muestre empatía en la resolución de los trámites	10 %

Fuente: Con fundamento en la información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

El cuadro anterior, además de confirmar la necesidad de capacitación (70 %) para los funcionarios regionales, pone de relieve otras necesidades que, a criterio de estos actores centrales en el desarrollo de la intervención, se deben de considerar para buscar una mayor efectividad de los servicios y trámites que presta el proyecto.

Con respecto a estas necesidades, la informante 1, en entrevista el pasado 7 de marzo del 2024, en calidad de jefa del DSAF de la DREA, afirmó que el mobiliario, el equipo tecnológico y la amplitud de la banda para internet fueron debidamente atendidas en el 2023.

Por otra parte, un docente externó: “La ubicación en la que se encuentra la ventanilla y las condiciones de infraestructura que debe contener una Dirección Regional queda por debajo el estándar requerido para una atención de calidad y ergonómica al usuario”. A partir de enero 2024, por haber terminado el contrato de alquiler del edificio donde funcionaba la DREA en diciembre del 2023, esta instancia funciona actualmente en instalaciones prestadas en los centros educativos: Holanda e Instituto de Alajuela, ubicados en el distrito primero del cantón central de Alajuela. Se está a la espera de la

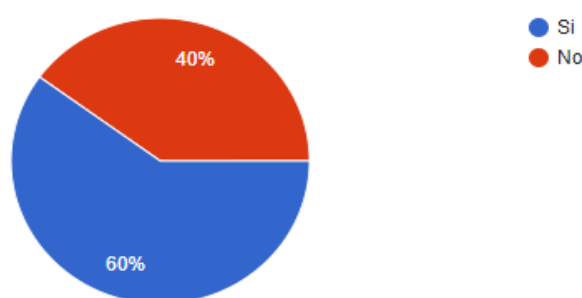
resolución del proceso de contratación administrativa en la plataforma de SICOP con la finalidad de alquilar un nuevo edificio.

¿Se le proporcionan las herramientas y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva?

Además, se les preguntó a los funcionarios regionales sobre las herramientas y recursos proporcionados. Los resultados indican lo siguiente:

Gráfico 6

Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca del suministro de las herramientas y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva



Fuente: Información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

Para el 60 % de los funcionarios regionales participantes en el estudio, sí se les proporcionan los recursos necesarios para realizar sus labores de forma efectiva con la respecto a la intervención evaluada. El 40 % de ellos opinó que no se les brindan los recursos necesarios para atender las demandas del proyecto. Se resaltan, a continuación, algunas justificaciones que fundamentan la respuesta:

Parcialmente (...) Sí cuenta con equipos para cada funcionario y accesos a Internet (...) Se cuenta con estación de trabajo adecuada, computador, teléfono, impresora, internet, entre otros (...) Porque generalmente se le asigna un computador con los accesos a todos los sistemas que se requieran para la atención de los servicios en ventanilla (...) Hay permisos y sistemas que se deberían de habilitar para simplificar y ejecutar de manera más efectiva los procesos (...) Poco personal para atender una Dirección Regional tan grande y falta de capacitación sobre ciertos temas (...) La respuesta es sí y no al mismo tiempo. si se proporciona los recursos necesarios, pero a veces no son tan efectivos, son lentos y en muchos casos obsoletos (...) Faltan muchos recursos...

Estas apreciaciones de los funcionarios regionales se refieren a recursos y herramientas relacionadas con la logística tecnológica y el equipamiento. En este

sentido, los directores de los centros educativos (66,7 %) concuerdan con los funcionarios regionales (80 %), quienes indican que la principal herramienta con que cuentan los funcionarios regionales son los recursos tecnológicos para realizar su trabajo de manera efectiva.

Según el árbol de objetivos, el cambio del sistema obsoleto, anacrónico y manual, por el Sistema Integrado de Pagos y Planillas INTEGRAL 2 en el 2014, potenció el empleo de un sistema automatizado que se asienta en un alto componente tecnológico. Por esta razón, no es de extrañar, que la mejor herramienta con que cuentan los funcionarios sea la logística tecnológica. Sin embargo, al parecer, no existe un idóneo aprovechamiento de las bondades del sistema, una funcionaria regional indicó “Hay permisos y sistemas que se deberían de habilitar para simplificar y ejecutar de manera más efectiva los procesos”.

Esta última apreciación resulta importantísima, por el aporte y aprovechamiento que puede significar para mejorar la entrega efectiva de todos los servicios y trámites ofertados por la intervención. No obstante, la respuesta a esta pregunta denota la insatisfacción del 40 % de los funcionarios regionales, relacionada con la asignación de los recursos y las herramientas necesarias para que realicen su tarea de manera efectiva, no se detallan por parte de los encuestados otros recursos que son necesarios, pero sí se enfatiza la carencia. Quizás estas carencias o necesidades están relacionadas con la información mencionada por los funcionarios regionales y registrada en la Tabla 16 sobre las mejoras que se le pueden implementar al PV según funcionarios regionales de la DREA.

Esta respuesta en términos de datos porcentuales guarda paralelismo con una respuesta anterior externada por los funcionarios regionales y registrada en el gráfico 4 sobre los niveles de satisfacción con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto. En esos resultados, el 60 % de los funcionarios regionales dijo que estaba satisfecho con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto. De igual forma, en los gráficos 4 y 6, el 60 % sienten satisfacción porque se les proporcionan las herramientas y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva. Sin embargo, el 40 % de los funcionarios regionales, en los gráficos 4 y 6, manifestaron no sentirse satisfechos con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto y tampoco está satisfecho con la dotación de las herramientas y los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva.

Quizás en el fondo de ese paralelismo de respuestas, se valore que las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto, son más o tan valiosas, como los recursos técnicos y de equipamiento con que debe contar el proyecto. No obstante, la satisfacción en cuanto a los recursos técnicos y de equipamiento asignados al proyecto, los mismos serían insuficientes sino no existen la inducción y la capacitación necesarias para operarlos y atender los servicios y los trámites del proyecto de forma efectiva. Tanto la asignación de recursos, así como, el conocimiento y la información necesarios, son insumos determinantes para el desarrollo pertinente de la intervención.

El estudio académico, ya citado aquí, elaborado por Dayanna Ginnette Fernández Hernández (2017) reafirma algunas consideraciones en cuanto a los insumos de conocimiento, información, recursos y herramientas necesarias para que los funcionarios en las DRE puedan prestar los servicios del proyecto. En esta investigación se interrogó a 24 JDSAF, sobre el nivel de: “¿Conocimiento que posee cada colaborador en relación al sistema utilizado y la información que debe brindar al cliente?” (p. 55). Al respecto, la investigadora informa que el nivel de “conocimiento que posee el funcionario encargado de brindar el servicio un 21 % indica ser muy amplio el conocimiento, un 50 % regular y para la opción de deficiente corresponde a un 29 %.

Este porcentaje de deficiente es porque según se indica en la encuesta, este porcentaje se encuentra insatisfecho porque las inducciones se realizaron en las primeras etapas de inicio del proyecto y no se han dado nuevas capacitaciones.

Indican las jefaturas de las Direcciones Regionales, es de vital importancia que el personal se encuentre actualizado y que esto sea constante” (p. 56).

Este resultado revela que solo una minoría del 21 % de los funcionarios regionales que laboran en 24 DRE del país, reconocieron un conocimiento muy amplio, similar al 20 % de funcionarios regionales de la DREA que manifestaron poseen experiencia, información y conocimiento amplios sobre los servicios y trámites que entrega la intervención.

Los valores porcentuales identificados como regulares y deficientes en la investigación citada sobre el nivel de conocimiento de los funcionarios regionales, relacionados con la entrega de los servicios y trámites que promueve la intervención, de 50 % y de 29 %, respectivamente, es factible conectarlos con el 50 % de los funcionarios regionales de la DREA que mencionaron que no poseían el conocimiento ni la información necesaria para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes

de la región (gráfico 5). Estos resultados reflejan que se deben retomar los procesos de capacitación para actualizar al personal de las DRE y la importancia de que los mismos sean permanentes.

En este mismo estudio, tanto los JDSAF, así como los Profesionales de Servicio Civil 1 A, con especialidad en Recursos Humanos destacados en las DRE del país, valoraron en un 75 % (p. 58) y en un 83 % (p. 59) respectivamente, que sí “Se le ha brindado el equipo, mobiliario o herramientas necesarias para realizar con éxito las funciones encomendadas”. Además, este estudio señaló dos debilidades que están relacionados con lo que se viene comentando:

Escasez de equipo tecnológico necesario para brindar el servicio, como escáner e impresoras (...) Necesidad de capacitaciones continuas para el personal que conforma las Direcciones Regionales de Educación en el proceso de atención y servicio al cliente interno y externo (p. 74).

La aparente contradicción entre el suministro de equipo, mobiliario o herramientas y la debilidad de escasez de equipo tecnológico para brindar el servicio, ambos aspectos indicados por Hernández Fernández (2017), la investigadora la resuelve indicando que a partir de la respuesta negativa de los JDSAF (25 %) “... se realizó una investigación del equipo con el que contaba cada Dirección Regional, más sin embargo existe la posibilidad de ser utilizado para otra actividad por lo que no estén dando el rendimiento esperado...” (p. 59).

Concluye afirmando que se necesita mayor capacitación debido a que “ha ingresado personal nuevo a cargo del servicio, lo cual no permite que pueda desarrollarse de manera continua la adaptación a los nuevos procesos” (p. 77), y en las recomendaciones se propone “...un Plan de Capacitación para el personal involucrado con el proyecto” (p. 77), e incluir en el presupuesto de las DRE los recursos económicos requeridos para la compra del “mobiliario necesario para que los funcionarios puedan realizar de la manera más placentera las labores encomendadas” (p. 77) y para la adquisición de “escáner impresoras que faciliten las labores diarias y el tiempo de respuesta a las personas que requieren un documento impreso o facilitado por otras vías de comunicación digital” (p. 77).

Esta investigación reseña que las autoridades deben

realizar un estudio de los recursos tanto material como recurso humano con el que cuenta la Dirección Regional, este estudio si se realizó y si se contaba con todo lo necesario sin embargo una vez implementado el proyecto por parte de las oficinas

de las Direcciones Regionales ya no estaban satisfechos ya que sintieron que era como un recargo de funciones” (p. 68-69).

Esta última apreciación de recargo de funciones, por las mismas razones, es compartida también por los funcionarios regionales de la DREA. A modo de síntesis, el recargo de trabajo que comparten los funcionarios regionales de la DREA y de otras DRE del país, tiene estrecha relación con la escasez de recursos humanos, materiales, tecnológicos y de capacitación apropiada para implementar la intervención.

¿Cómo ha contribuido el Proyecto Ventanilla a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA?

A motivo de cierre de respuesta a la pregunta de evaluación inicial de este apartado de discusión de resultados sobre la contribución del Proyecto Ventanilla a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA, se debe agregar otro dato significativo, en el sentido de que la pregunta presenta estrecha relación con el origen de la intervención, inspirado en las disposiciones de la CGR.

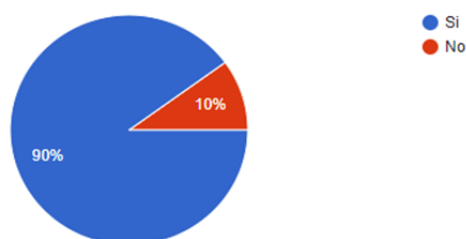
Para el ente contralor, era importante según el Informe DF0E-SOC-I17-12-2012, disposición 4.3, ordenar “al Ministerio de Educación Pública definir en materia de gestión de recurso humano, los movimientos de personal susceptibles de ser tramitados, revisados, autorizados y registrados en el sistema de planillas desde las Direcciones Regionales de Educación”. De una forma más precisa, la CGR indica

Para esa definición se deberán considerar, al menos, los nombramientos menores a un mes, recargos, ausencias e incapacidades, sin que excluya la posibilidad de incorporar otros movimientos, con el propósito de agilizar la inclusión, trámite y control de la información necesaria para la generación de la planilla salarial.

Para evaluar los contenidos de esta directriz citada, emanada por la CGR, se les consultó a los funcionarios regionales: ¿Se realizan oportunamente los registros de las incapacidades médicas de la CCSS o del INS, los nombramientos menores o iguales a 35 días, los rebajos de salarios justificados e injustificados y las licencias con y sin goce de salario en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2?

Gráfico 7

Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca del registro oportuno de los movimientos de personal generados por incapacidades médicas, rebajos de salario, nombramientos menores a 35 días y licencias en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2



Fuente: Con fundamento en la información derivada del cuestionario aplicado a los funcionarios regionales.

El 90 % de los funcionarios regionales participantes en el estudio refieren que sí son incluidos oportunamente los movimientos de personal señalados en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2. En sentido contrario, el 10% de los funcionarios regionales manifiesta que no.

En las ampliaciones de respuesta, los funcionarios regionales indican:

...si se realizaban efectivamente se chequean semanalmente y se procede con la inclusión respectiva (...) Recién se mantiene al día la inclusión de las incapacidades y licencias (...) Si aplican oportunamente (...) Se trata de hacerlo de forma oportuna, sin embargo, a veces hay circunstancias laborales que lo impiden, cómo suspensión del Sistema Integra por parte de Oficinas Centrales, entre otros (...) Aducen falta de tiempo y exceso de labores (...) El servicio siempre ha sido oportuno. Y se mantiene un registro actualizado (...) Siempre se estaba revisando la web, para comprobar que ya la CCSS o el INS hubiera incluido la incapacidad y así se procedía de inmediato con el trámite de los pagos....

Con base en estas ampliaciones de respuestas, se reafirma que, si efectivamente los movimientos de personal indicados son incluidos oportunamente y que, si sufren algún rezago temporal, es posible que la inclusión se vea afectada por la "... falta de tiempo y exceso de labores", como lo afirmó una participante. Lo anterior, deja al descubierto un recargo de labores y la tarea de una mayor asignación de recursos humanos al proyecto.

Según las funciones del Profesional 1 A de Servicio Civil, con especialidad en Recursos Humanos, expuestas en la Teoría del Programa y en las especificaciones en la Tabla 2 titulada Trámites y servicios desconcentrados en las DRE según fase de

implementación del proyecto, estos movimientos de personal citados, pertenecientes a la fase II del proyecto, son competencia propia de este recurso profesional. No obstante, desde junio del 2022 en que este puesto de profesional volvió a las OC del MEP, los movimientos de personal aludidos, a saber: la inclusión de incapacidades médicas de la CCSS o del INS, los nombramientos menores o iguales a 35 días, los rebajos de salarios justificados e injustificados y las licencias con y sin goce de salario en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, los han estado realizando el personal de apoyo administrativo, las oficinistas y personal docente reubicado de la DREA.

Para las autoridades ministeriales y de la CGR este proceso de gestión regional, como lo es la inclusión oportuna de la información que se genera con base en todos los movimientos de personal mencionados, resulta crucial. Al respecto, en el Informe DF0E-SOC-I17-12-2012 se lee:

La información oportuna y de calidad constituye un activo vital para el éxito y la continuidad de cualquier proceso y de cualquier organización, y el caso del proceso de generación de la planilla en el MEP no es la excepción. Así, resulta indispensable para la calidad de ese proceso que la información correspondiente a los diferentes movimientos del personal del MEP, ingrese al sistema de pagos de manera oportuna y controlada, por cuanto ello permite minimizar errores y omisiones en los pagos que se realizan por este concepto (2011, p. 5).

De esta manera, el proyecto es efectivo para subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA, debido a que los funcionarios regionales mantienen debidamente actualizada en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, los movimientos de personal susceptibles de generar errores y omisiones en los pagos, como lo son, las llamadas sumas giradas de más, las sumas giradas de menos, con sus consecuentes reclamos administrativos o judiciales, interpuestos por los funcionarios afectados. Con base en estas consideraciones, los informantes consideran que el PV contribuye a un gestión más eficaz, eficaz y económica de los recursos públicos.

Adicionalmente, llama la atención dos justificaciones que escribieron dos funcionarias regionales que colocan al descubierto o reafirman situaciones planteadas en cuanto la falta de recursos humanos, la capacitación sobre los trámites y servicios y las herramientas necesarios para la implementación del proyecto: “Poco personal para atender una Dirección Regional tan grande y falta de capacitación sobre ciertos temas” (...) “Hay permisos y sistemas que se deberían de habilitar para simplificar y ejecutar de manera más efectiva los procesos”, citada anteriormente.

Estos argumentos, basados en las dos últimas justificaciones de dos funcionarias regionales, revelan tres necesidades básicas, importantes y primordiales, para el efectivo funcionamiento del proyecto en el desarrollo de sus dos fases:

- Ampliar el uso de permisos para lograr un mayor aprovechamiento de las bondades tecnológicas del Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 a nivel de las DRE.
- Dotación de personal profesional y de apoyo administrativo idóneos a las DRE para atender los trámites y servicios ofertados.
- Un programa de capacitación permanente y sistematizado para atender los trámites y servicios actuales y establecer con ello una plataforma de conocimiento e información con la finalidad de alcanzar mayores niveles de desconcentración administrativa, partiendo del fortalecimiento de las capacidades locales de las DRE en términos de recursos humanos.

Otra necesidad importante, está relacionada con la falta de las herramientas y los recursos necesarios para que los funcionarios regionales realicen con efectividad las demandas del proyecto. Estas necesidades se encuentran manifiestas en las mejoras que los funcionarios regionales afirman que debe tener la intervención en la DREA referidas en la tabla 16. Estas mejoras son:

- La infraestructura física en que opera el proyecto.
- La capacitación recibida para mejorar la prestación de servicios del proyecto.
- La dotación de equipo, de mobiliario y de tecnología de punta.
- Una mejor remuneración económica.
- Personal que comprenda la labor que realiza y muestre empatía en la resolución del trámite.

Estas apreciaciones enfatizan en que la intervención mejoraría impartiendo capacitación apropiada los funcionarios regionales acorde a las demandas del usuario, con la idoneidad y mayor cantidad de personal para brindar los servicios y trámites que brinda el proyecto. Esta última necesidad pareciera poner el acento en una competencia cualitativa del personal.

Además, se debe dotar a los funcionarios regionales de las herramientas y recursos necesarios para el desarrollo efectivo de la intervención. Finalmente, aprovechar el mayor potencial del sistema de pagos utilizado, con la finalidad de que

este recurso mitigue las necesidades de recurso humano pendiente y, en otra dirección, utilizar las herramientas del sistema de pagos que los funcionarios de las autoridades de DRE no tienen aún autorizadas y que podrían mejorar la entrega de servicios y trámites del proyecto.

Considerando las debilidades mencionadas del proyecto en cuanto a la falta de personal profesional y de apoyo administrativo, la falta de capacitación a los funcionarios regionales, la falta de recursos y herramientas para operar con efectividad la intervención y la falta de un mayor aprovechamiento de las opciones tecnológicas del sistema de pagos no autorizadas a los funcionarios regionales para prestar de una manera más efectiva los servicios y trámites de la intervención, es importante resaltar que los funcionarios regionales, realizando un gran esfuerzo, han logrado mantener la inclusión oportuna de las incapacidades médicas de la CCSS o del INS, los nombramientos menores o iguales a 35 días, los rebajos de salarios justificados e injustificados y las licencias con y sin goce de salario en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, conservando actualizada la información salarial y laboral de los usuarios con la finalidad de disminuir los errores y omisiones en los pagos.

Además, siguen brindando otros servicios y trámites que ofrece el proyecto, salvo algunos, que por falta del Profesional 1 A de Servicio Civil con especialidad en Recursos Humanos, los está atendiendo la PdS en OC del MEP, como ya se indicó.

¿Cómo ha Contribuido la Implementación del Proyecto Ventanilla en la DREA a la Disminución de Costos Personales Relacionados con Alimentación, Tiempo, Hospedaje, Transporte y a Disminuir Riesgos por el Desplazamiento a San José, para Realizar algún Trámite Administrativo o Consulta Relacionada con su Condición Laboral y Salarial?

Hallazgo 2: La intervención ha disminuido los costos personales relacionados con alimentación, tiempo de espera y de traslados, hospedaje, transporte y, también, ha disminuido los riesgos por el desplazamiento a San José y, colateralmente, ha aumentado otros beneficios relacionados con la salud física, la salud mental, el derecho a disfrutar de un ambiente sano, la seguridad ciudadana y una mejor administración del tiempo lectivo y personal.

De acuerdo con la información suministrada por el total de los encuestados que ejercen la administración de los centros educativos participantes en este estudio evaluativo, el principal beneficio que han recibido los funcionarios es el económico, asociado directamente a con disminución de costos personales relacionados al consumo de alimentación, tiempo, hospedaje, combustible, transporte público u otros

gastos.

El 33,3 % de los directores encuestados opinó que la intervención le brinda beneficios sociales, opinión asociada a la disminución de riesgos por el desplazamiento a San José. El 16,7 % se inclina por beneficios ambientales.

Los funcionarios regionales parecen estar de acuerdo con los directores institucionales, al indicar en un 90 % que el principal beneficio que presta el proyecto al usuario es de orden económico. Además, un 80 % afirma que presta beneficios sociales a los funcionarios. Solo un 20 % afirma que presta beneficios ambientales y un 10 % que presta beneficios emocionales (psicológicos).

Para la Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, el PV contribuye así hemos tratado de mejorar el servicio y minimizar el desplazamiento de los funcionarios porque tenemos en la página de la dirección regional, tenemos unos formularios que se llenan...finalizamos el desplazamiento... lo que es sustituciones de docentes por incapacidades, ya también el proceso que tenemos ahora es totalmente digitalizado...publicamos esas vacantes en la misma página de la dirección regional para que los funcionarios que estén interesados en participar en el concurso y se tomen en cuenta, se inscriban y entonces eh, realizar el proceso de nombramiento más expedito y escogiendo las personas más idóneas tanto por grupo, como por cercanía y disponibilidad... hemos digitalizado más el servicio, lo que hace que las cosas sean más expeditas, más rápido y la oferta creo que la población de la Dirección Regional de Alajuela estado satisfecha.

Claro, fuéramos mucho más expeditos si tuviéramos más personal para que fuera menos el tiempo de respuesta que por eso esa limitante de personal hay veces no nos sucede.

La informante 2 en entrevista del 13 de marzo del 2024, precisa que cuando “la atención es directa, es más directa, es más cercana, entonces, al ser más cercana, diay tenemos menos procesos, menos gestiones” lo que contribuye a un menor en trabamiento, potenciando una disminución de recurso de tiempo, recurso económico, humano y físico.

Por su parte, la Informante 3 en entrevista del 19 de marzo del 2024, después de una larga disertación, manifiesta

... que darles beneficios a las y los trabajadores de que lejos de venir a esta oficina centrales y hacer filas por trámites, estos se hacen desde la Dirección Regional y de manera virtual, también. Entonces esta persona que, al no estar haciendo fila en oficinas centrales, está dando servicios en los centros educativos, nos estamos asegurando en la mayor cantidad la permanencia del docente en el aula y, por tanto, la continuidad de servicios y, ni se diga económicamente, porque muchos de estos docentes también necesitan pedir ese permiso y además de sacar desde su bolsa no solamente los pasajes. la alimentación que tiene que estar durante todo un día gastando tiempo en trámites...le ahorra también al país miles de presas y más ahora, por ejemplo, que estamos con el tema de las carreteras y las grandes obras que se están haciendo.

Y más bien el gobierno está promoviendo la virtualidad en algunas funciones públicas en las que se puedan, pues estas personas también no tienen que personarse a oficinas centrales y tener que someterse a estas presas en del país... Desde los beneficios sociales y ambientales indica "una persona que no va a sacar el carro acá con la gasolina, que no tiene que este no hay cero papelería, porque todo esto también se hace digital desde la Dirección Regional, este social ni se diga porque muchas de estas personas están necesitadas, inmediatamente, su pago les está llegando lo más rápido posible y creo que el mejor termómetro es que no estamos saliendo en la prensa, que mire de docentes sin salario, verdad, que estas personas tienen su salario, que les está llegando con mayor celeridad porque la información desde la Dirección Regional está a tiempo, porque están reportando desde la Dirección Regional, pues ya están tramitando estos actos administrativos y ni se diga, por ejemplo, el tema de licencias, que es un tema social, que esta persona puede ir a cuidar a su hijo, a su madre, padre de familia, con esa licencia tramitada desde la Dirección Regional, entre otros, claro que sí y en todo sentido con la parte de gestión ambiental también.

Añade que el hecho de que las DRE estén facultadas para registrar los movimientos de personal encomendados trae como consecuencia que "...se minimice la consecuencia del error y, por tanto, la posibilidad del reclamo administrativo y de la judicialización..." por parte de los usuarios.

En síntesis, los tres informantes son claras en indicar la disminución de gastos asociados al desplazamiento a San José, las repercusiones que esto trae a nivel en términos económicos, ambientales, sociales. La Informante 3 señala como una ventaja la mayor permanencia en el aula del docente.

En el siguiente cuadro 4.3 se resumen en términos porcentuales, las opiniones del personal docente participante en el estudio, acerca de las contribuciones del PV a la disminución de costos personales y riesgos por desplazarse a San José.

Tabla 17

Opinión porcentual de los docentes consultados referente a la contribución del PV a la disminución de costos personales y disminución de riesgos por desplazarse a San José

Opción	Porcentaje
- Disminución de gastos en alimentación, transporte, hospedaje y parqueo	51 %
- Menor tiempo de espera y de desplazamiento	65 %
- Menor riesgo de accidentes y actos delictivos	32 %
- Menor probabilidad al contagio del Covid-19 u otras afectaciones de salud	17 %
- Otros: agilizar procesos	1 %
- NS/NR	11 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario aplicado a los docentes.

De esta respuesta de los docentes es valioso rescatar que la principal contribución del PV al usuario se concentra en un menor tiempo de espera y de desplazamiento, lo cual es expresado por el 65 % de los encuestados.

El tiempo de espera alude a las largas filas, a las presas vehiculares, a las madrugadas y al estrés que generaba la atención previa a la desconcentración, que se realizaba en OC y donde concurrían los funcionarios de todo el país y se duraba un día o más resolviendo trámites laborales y salariales.

Según la teoría, la espera por ser atendido o por recibir la atención de un servicio puede generar una serie de emociones en los clientes, que van desde la ansiedad y la frustración hasta el aburrimiento. Estas emociones no solo afectan la experiencia de espera en sí, sino que también pueden influir en la percepción general del servicio o producto que se está esperando. (Rescatado de <https://www.idmsistemas.com/la-psicologia-detras-de-la-espera/>, 9 setiembre 2023).

Igualmente, el tiempo de desplazamiento no solo está relacionado con la distancia de recorrido de un lugar a otro de destino (San José), sino al alto consumo de tiempo en presas, el alto consumo de combustible (transporte público y privado), el cansancio físico, los riesgos de accidentes de tránsito, la contaminación auditiva y la contaminación ambiental. El desplazamiento a San José incluía gastos económicos en

transporte, alimentación, parqueo, hospedaje y otros gastos conexos.

Asociados con estas situaciones de tráfico vehicular, se presentan efectos sobre la salud de las personas que

abarcaban no solo alteraciones psicológicas de la conducta y alteraciones auditivas (disminución de la audición y sordera). También es responsable de graves efectos sobre otros órganos y sistemas más importantes, ligados o no a trastornos del sueño por exposición al ruido (rescatado de <https://madridsalud.es/efectos-del-trafico-sobre-la-salud/>).

Durante el período de la Pandemia del COVID-19, el desplazamiento se vio limitado por las restricciones vehiculares y horarias. Además, la atención presencial se limitó por medio de citas personales distanciadas en el tiempo con la finalidad de evitar aglomeraciones y disminuir la posibilidad del contagio. La atención virtual de los trámites y los servicios del PV favoreció el menor tiempo de espera y de desplazamiento.

Sin embargo, para los docentes el menor tiempo de espera y de desplazamiento es considerado el aporte más valioso que les brinda la intervención, quizás porque el tiempo, en nuestro contexto diario, es un recurso escaso, limitado para las personas,

Cuando la falta de tiempo no es una excusa sino el resultado de tener una agenda repleta de cosas, no por elección propia sino porque hay veces en la vida en que parece que todo pasa a la vez, la sensación de no tener el control aumenta y como consecuencia, la incertidumbre se dispara. (Rescatado de <https://aprendizate.com> ¿Cómo agobiarte menos cuando sientes que realmente no tienes tiempo para nada?).

Quizás un efecto importante en la salud mental de los usuarios, relacionado con el menor tiempo de espera y de desplazamiento que le ha proporcionado la intervención, es la disminución de la incertidumbre. Este efecto psicológico se concibe como

la falta de seguridad, de confianza o de certeza sobre algo. Aparece en situaciones en las que no tenemos control total, en las que nos faltan respuestas e información, y nos puede generar inquietud, inseguridad, estrés, ansiedad e incluso miedo” (Rescatado de Incertidumbre Julieta Dominecone. 8 sept 2020. Al disminuir la incertidumbre se aumenta la sensación de control y seguridad y, con ello, reducir las sensaciones negativas que genera la duda https://www.psicologiajulieta.es/psicologa_granada-incertidumbre/)

En segundo término, se encontró que los docentes consultados (51 %) señalaron la disminución de gastos en alimentación, transporte, hospedaje y parqueo, asociados al no desplazamiento a San José para recibir los trámites y servicios relacionados con su condición laboral y salarial.

Según la tabla 17 sobre la opinión porcentual del personal docente referente a la contribución del PV a la disminución de costos personales y disminución de riesgos por desplazarse a San José, otros bienes que reciben los usuarios están relacionados con la disminución de riesgos por desplazarse a San José: menor riesgo de accidentes y actos delictivos (32 %), menor probabilidad al contagio del Covid-19 u otras afectaciones de salud (17 %). También se enuncia una ventaja de la intervención como lo es agilizar procesos (1 %).

Por último, podría pensarse que, además, de las implicaciones económicas, psicológicas y ambientales que posibilita el PV a los usuarios, florecen, paralelamente, implicaciones sociales para los funcionarios como son: mayor tiempo de descanso u ocio, disminución del agotamiento físico, mejor organización de sus actividades profesionales, académicas, familiares y personales, mayor productividad, seguridad y salud. La tabla 5 respecto de la Cadena de Resultados del PV-MEP menciona como un impacto de la intervención que mejora la administración del tiempo lectivo y personal.

¿En qué Medida el Proyecto Ventanilla Responde a las Necesidades de los Usuarios de la DREA?

Hallazgo 3: La intervención responde a las necesidades de los usuarios de la DREA, pero puede ser más efectiva con una mayor asignación de personal capacitado, la ampliación y el restablecimiento de la oferta de trámites y de servicios original para no viajar a San José y la resolución de la totalidad de los trámites desconcentrados en la DREA.

El total de los directores participantes en el estudio, consideran que el proyecto satisface las necesidades de los usuarios con los servicios que ofrece la implementación. De igual manera, este criterio se valida, cuando el 80 % de estos mismos encuestados, identifican como una fortaleza de la intervención que se satisfacen más adecuadamente las necesidades de la población, “pues se favorece una respuesta local”.

¿El Proyecto Ventanilla es relevante para el usuario que solicita los trámites y servicios? De otra forma, pero en este mismo sentido, se interrogó a los

administradores educativos sobre esto, a lo que la respuesta fue unánime al indicar el 100 % de los encuestados que efectivamente la intervención es relevante, significativa, para el usuario que solicita los trámites y servicios ofertados. Entre sus fundamentaciones manifiestan:

Sí, economiza tiempo y dinero (...), la atención debida en su Regional permite establecer un vínculo más cercano con la persona que le atiende, en el caso que no se resuelva lo solicitado podrá en cierta forma tener una cara visible de quién le puede ayudar (...) rendimiento (...) Por agilidad y factibilidad (...), Por la agilidad y tiempo (...), Facilita los trámites de los usuarios.

En resumen, la facilidad, la factibilidad, la agilidad de los trámites y el rendimiento redundan en una economía de tiempo y dinero. Es importante destacar que el tejido social se ve fortalecido por el vínculo con los servidores regionales o cara visible de la intervención. Estas razones son las que sustentan la respuesta afirmativa de los administradores educativos.

Los funcionarios regionales, en un 80 % estiman que la intervención satisface las necesidades de los usuarios. El 20 % valora lo contrario. Apoyan su criterio en afirmaciones como:

Parcialmente, ya que hay algunos trámites que tardan mucho tiempo para efecto de verse reflejados en el pago al servidor, entre otras cosas. Sin embargo, algunos trámites se pueden atender y solucionar, de forma inmediata (...) Si bien ofrece buena atención al usuario y se tiene conocimiento en ciertos temas, no es suficiente y se podría mejorar para que el usuario quede más satisfecho (...) En nuestra experiencia el descentralizar trámites y servicios permite darle prontitud a resolver gestiones y poder mantener actualizada la situación salarial de los usuarios (...) En su mayoría los usuarios se llevan los documentos que necesitan para realizar sus gestiones personales (...) A pesar de los esfuerzos que se realizan, un gran porcentaje de usuarios salen insatisfechos de la DREA, por la demora en el trámite y esto debido al, poco personal que atiende ventanilla, los cuales deben realizar otras funciones conjuntas que no son propiamente de atención al público (...) Hay un excelente servicio y proporcionan eficazmente las necesidades del usuario (...) Sí las satisfacen en un gran número de usuarios.

De las razones expuestas que provoca insatisfacción en los usuarios, llama la atención la demora de los trámites, lo cual se asocia con el “poco personal que atiende ventanilla, los cuales deben realizar otras funciones conjuntas que no son propiamente

de atención al público”. Simétricamente, con la falta de personal, se asoma el recargo de funciones, predicado que reafirma la escasez del recurso humano y el incremento de tareas para los funcionarios regionales. A esto se le debe sumar el estrés y el cansancio físico que genera la alta demanda de trámites y servicios, en contraposición, a los escasos recursos humanos para atenderla.

De idéntica manera, en las justificaciones expuestas, se alude a otra carencia que ya fue debidamente comentada páginas atrás. Una funcionaria regional la expresa así: “Si bien ofrece buena atención al usuario y se tiene conocimiento en ciertos temas, no es suficiente y se podría mejorar para que el usuario quede más satisfecho”. Se denota en esta afirmación que se cuenta con un conocimiento limitado, referido a ciertos temas, lo cual no es suficiente para atender satisfactoriamente las consultas. Es importante mencionar que la servidora, aún y cuando reconoce la limitación, la proyecta como una oportunidad de mejora del proyecto “para que el usuario quede más satisfecho”. Es importante indicar, que esta oportunidad de mejora de la intervención alude directamente a la capacitación para mejorar la prestación de trámites y servicios del PV.

¿El servicio es relevante para la persona usuaria que solicita los trámites que ofrece el PV? De forma complementaria se les interrogó a los funcionarios regionales sobre la relevancia del proyecto. Los encuestados respondieron en forma unánime que el servicio resulta relevante para el usuario porque:

- Evita que tengan que desplazarse a otras regionales de educación a realizar los trámites, lo que reduce gastos económicos mayores y economía de tiempo al usuario.
- Es de vital importancia para la agilización de los procesos que tienen injerencia en el salario y en los nombramientos de los usuarios.
- La solicitud de trámites y servicios en línea, a través de la página web de la dirección regional de educación de Alajuela, le facilita inclusive no desplazarse de sus centros de trabajo y no tienen que desplazarse hasta San José para adquirir los documentos.
- Reduce gastos económicos mayores y economía de tiempo al usuario.
- Por cercanía y acceso.
- Puede aclarar muchas dudas.
- Se ofrece la atención presencial para los “usuarios que carecen de conocimientos para gestionar trámites en la web”

Además de las otras bondades de la intervención que mencionaron los

funcionarios regionales que califican de relevante, significativo y trascendental el proyecto, una razón que posiblemente no permitiría una transición a la digitalización total de la oferta de trámite y servicios, es el analfabetismo digital. Este desconocimiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación impide que las personas puedan acceder a los beneficios y posibilidades de interactuar con estos insumos.

De esta forma, muchas de las bondades de la intervención no se materializan o benefician a los “usuarios que carecen de conocimientos para gestionar trámites en la web”.

Hasta aquí, en resumen, el total de los administradores de los centros educativos (100 %) y un alto porcentaje de los funcionarios regionales (80 %) confiesan que la intervención satisface las necesidades de los usuarios. De forma coincidente, el total de administradores educativos como de funcionarios regionales, considerados en el estudio, comparten que la intervención es relevante para el usuario.

La informante 1 en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024 es clara al decir que

...toda esta cuestión se ha hecho más eficiente, más eficaz, verdad, el poder desconcentrar todos estos servicios, verdad. Porque es un ahorro a escala en tiempo, en personal y demás, verdad. Entonces, por eso es que yo digo que he de gran beneficio esta, este Proyecto de Ventanilla...

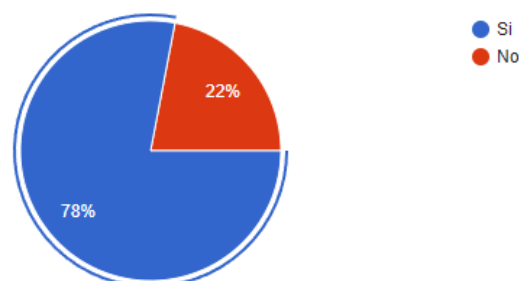
La Informante 2 en entrevista realizada el 13 de marzo del 2024 destaca “Si la oferta es pertinente, es necesaria, pero hay que fortalecerla con recursos”. Llama la atención las afirmaciones de la Informante 3 en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024, cuando menciona: “podríamos satisfacer más, mayores necesidades, es decir, puedo decir que, si bien es cierto, satisfacen, yo me atrevo a decir más de un 80 % de necesidades”.

En este margen porcentual, puede ser que esté considerando que el MEP no está cumpliendo con el total de trámites y servicios a desconcentrar. Aunado a lo anterior, también se puede estar refiriendo a los trámites y servicios incompletos de la II fase del PV que ofrecen las DRE, lo que la AI del MEP llama desconcentración impropia.

¿Responde el PV a las necesidades de las personas usuarias docentes de la Dirección Regional de Educación de Alajuela? Los docentes encuestados contestaron a esa misma pregunta, desde su experiencia, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 8

Opinión porcentual de los docentes consultados sobre la respuesta del Proyecto Ventanilla a las necesidades de las personas usuarias docentes de la Dirección Regional de Educación de Alajuela



Fuente: Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

Según la respuesta, el 78 % de los docentes considera que la intervención responde a las necesidades de los encuestados. El 22 % manifiesta lo contrario. Dentro de la categorización de respuestas negativas, los docentes encuestados fundamentan su respuesta aludiendo a lo que se presenta en la tabla 18.

Tabla 18

Razones señaladas por el personal docente considerado en el estudio, por las cuales el Proyecto Ventanilla no responde a sus necesidades.

Categorías de respuesta	Porcentaje
- Al Proyecto Ventanilla le falta personal y se debe ampliar y reestablecer la oferta de trámites y servicios para no viajar a San José.	8 %
- Mal servicio y desinformación	1 %
- No tiene actualizado el récord laboral y profesional del docente de la región	1 %
- Los trámites se retrasan o pierden la documentación y no llega a San José	1 %
NS/NR	11 %
Total	22 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

Los encuestados valoran que al PV le falta personal y se debe ampliar y reestablecer la oferta de trámites y servicios para no viajar a San José. Esta categoría de respuesta parece estar respondiendo a la ausencia del Profesional 1 A desde junio 2022 a la fecha en la DREA. Esta ausencia del profesional asignado por la DRH para apoyar los trámites y servicios que brinda la intervención, principalmente, los pertenecientes a la fase II del proyecto, que como se menciona en la Teoría del

Programa, requieren mayor dificultad, conocimiento técnico y responsabilidad legal y económica.

Esta ausencia de este recurso humano condujo a que la DREA solicitara el apoyo temporal a la DRH para que los usuarios de la DREA acudieran a la PdS en OC, ubicadas en San José, para que esta instancia atendiera los trámites que, por esta razón, no se estaban ofreciendo en la DREA. Por último, un 3% afirmó que el Proyecto Ventanilla no respondía a las necesidades, destacando:

- Mal servicio y desinformación (1%).
- No tiene actualizado el récord laboral y profesional del docente de la región (1%).
- Los trámites se retrasan o pierden la documentación y no llega a San José (1%).

Con respecto a las últimas dos justificaciones, cabe agregar que las observaciones externadas tienen asidero. Para el primer caso, “no tienen actualizado el récord laboral y profesional del docente de la región”, en la entrevista realizada a la informante 3, el 19 de marzo del 2024, para efectos de esta investigación evaluativa, indicó

...que esto es parte de los grandes retos, mejorar el sistema de expediente personal para que desde la Dirección Regional se consulte, entonces estamos en ese proceso de digitalización del expediente, la idea es que tengamos un sistema de pagos o de gestión del talento humano más integral, no solamente de pagos a nivel donde se transmiten, no, no solamente el pago, el nombramiento, sino y las licencias, sino todo tipo de movimiento, ascenso, descensos, traslados que se puedan hacer en la regional... al no contar con un expediente digital, muy importante también, de cada persona de las 90 000 personas, nosotros no podíamos cómo hacerle un estudio exhaustivo, sino contamos con la información del usuario en su totalidad.

Este recurso tecnológico no solo satisface la necesidad de información manifestada por el usuario, sino que dará un efectivo cumplimiento a lo establecido en el Estatuto de Servicio Civil, Título Segundo, agregado, Ley Número 4565 del 04/05/1970:

Artículo 56.-Es obligación del Ministerio de Educación Pública y derecho del educador, velar porque se mantenga al día el expediente personal de servicio. No obstante, el servidor deberá aportar aquellos documentos que, con posterioridad a la apertura del expediente, puedan favorecer, de algún modo, su situación profesional. (Rescatado de pgrweb.go.cr/scij/ Sistema Costarricense de

Información Jurídica).

Con respecto a la observación “los trámites se retrasan o pierden la documentación y no llega a San José”, esta constituye una de las críticas que la Auditoría Interna del MEP, en su Informe 18-17 titulado “Desconcentración de trámites de la Plataforma de Servicios” (rescatado de mep.go.cr/info-18-17-desconcentración-plataforma), importante insumo para la reconstrucción de la Teoría del Programa de esta evaluación.

El informe de este ente ministerial indica:

trámites como: conformación de expediente laboral, valoración de títulos para su respectivo aval, recepción documental para ajustes de carrera profesional y grupos profesionales de las categorías ET y VT; que no generan autonomía funcional ni capacidad decisoria en las direcciones regionales de educación, lo cual convierte el servicio en una recepción documental o de acopio de trámites que luego son remitidos a oficinas centrales en virtud de la ausencia de un sistema de digitalización de información, específicamente en relación con el expediente laboral digital. (p. 3)

Este hallazgo es suficiente para que la Auditoría Interna del MEP cuestione el concepto de desconcentración y hable de desconcentración impropia. Además, señala las implicaciones que coinciden con la queja del usuario de convertir a la DREA en un centro de acopio de documentos que, posteriormente, son remitidos a OC en San José. Al respecto, dice el informe, refiriéndose a esta práctica administrativa, considerada por la Auditoría Interna inapropiada:

Aumenta el riesgo ante posible pérdida documental ante la amplitud de canales de recolección de información. Mayor tiempo de consumo en el traslado de trámite, en este sentido no hay simplificación de trámites (...) No existe autonomía real, ya que el trámite se somete a una segunda revisión, lo que amplía la posibilidad de devoluciones ante diferencia de criterios interpretativos. (p. 4)

En otro orden, al sistematizar las justificaciones de respuesta positiva para conocer en qué medida el PV responde a las necesidades de los docentes, se determinó lo siguiente:

Tabla 19

Razones señaladas por el personal docente por las cuales consideran que el PV responde a sus necesidades

Razones	Porcentaje
- Satisfacción en la resolución de trámites, consultas, solicitudes de información documentada, dudas y problemas de salario u otros ofertadas por el Proyecto Ventanilla sin desplazarse a San José	23 %
- Evita desplazarse a Oficinas Centrales en San José	5 %
- Oferta virtual de trámites y servicios del Proyecto Ventanilla	4 %
- Efectividad del servicio traducida en la facilidad, la agilidad, la rapidez, la cercanía la eficiencia, la variedad de trámites y la pertinencia en la entrega de los trámites y servicios del Proyecto Ventanilla.	34 %
- Disminución de filas, gastos de dinero y tiempo de espera en atención de los trámites y servicios que brinda el Proyecto Ventanilla por no viajar a San José	12 %
Total	78 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

Como se puede observar en la tabla 19, aunque entre sí cada una de las justificaciones está íntimamente relacionada y son complementarias unas de otras, cada usuario trató de destacar el beneficio o conjunto de beneficios por los cuales consideran que la intervención responde a las necesidades de los docentes encuestados.

Otra investigación realizada por Fernández Hernández (2017) encontró hallazgos similares e importantes en términos de satisfacción de las necesidades del usuario de los servicios y trámites desconcentrados. Con fundamento en los resultados obtenidos en ese estudio, se encontraron las siguientes fortalezas:

- Satisfacción del usuario al recibir un servicio cerca de su lugar de residencia y trabajo.
- Ahorro económico y ahorro de tiempo al no tener que desplazarse hasta oficinas centrales.
- Reducción de la afluencia de personas en oficinas centrales solicitando trámites, lo que permite el enfoque en otras funciones.
- Mejora en los tiempos de espera.
- Mayor rapidez en la obtención de diversos trámites. (p. 74)

No obstante, se reconoce la satisfacción de estas necesidades en los usuarios, para los jefes regionales de los DSAF participantes en la investigación citada, insisten como principal beneficio "...para el cliente interno que requiere de este servicio se le ha beneficiado en la parte económica y el tiempo invertido en viajar largas distancias para

venir desde su residencia a oficinas centrales.” (p. 68) en San José. Idéntica opinión registran los Profesionales de Servicio Civil 1 A con especialidad en Recursos Humanos, participantes de ese estudio, al afirmar que “...siempre el mayor beneficio de los funcionarios docentes y administrativos que utilizan el servicio de consultas es el ahorro económico y de tiempo al no tener que desplazarse largas distancias...” (p. 72).

Esta investigación coincide con los hallazgos encontrados en esta evaluación de los trámites y servicios que ofrece el proyecto en la DREA, cuyos mayores beneficios de la implementación están relacionados con la disminución de tiempo en el desplazamiento y la espera para ser atendido en San José y el ahorro económico que demandaba este desplazamiento, que no solo se puede relacionar con transporte sino con otras necesidades conexas: alimentación, hospedaje, parqueos, entre otras.

No obstante, aun con esa coincidencia de hallazgos, esta evaluación logra superar los resultados comunes y encontró otros beneficios colaterales, como ya se indicó de forma precisa y extensa líneas atrás, de índole social, ambiental, psicológicos y económicos.

En este particular, se reconoce que el Proyecto Ventanilla produce satisfacción a las necesidades de los usuarios sin necesidad de desplazarse a San José, ofreciendo trámites virtuales y presenciales que se entregan con facilidad, agilidad, rapidez, cercanía, eficiencia, variedad y pertinencia, contribuyendo a la disminución de filas, gastos de dinero y tiempo de espera para la población meta.

El siguiente objetivo que va a ser evaluado con el mismo criterio de efectividad es identificar la incidencia del modelo de gestión del Proyecto Ventanilla implementado en la DREA, en el cumplimiento del calendario escolar.

¿En qué Medida el Proyecto Ventanilla, es Oportuno para el Cumplimiento de los 200 Días Efectivos de Lecciones?

Hallazgo 4. Aunque la intervención contribuye a una menor utilización del tiempo lectivo en permisos por parte de los docentes para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral, el calendario escolar es interrumpido por un conjunto de factores endógenos y exógenos al modelo de gestión del PV que imposibilitan que la intervención incida en el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

El 66,7 % de los directores encuestados está de acuerdo con que el PV es oportuno para el logro de esa meta, con justificaciones que sobresalen tales como:

“Hace sus trámites en tiempo libre”, “se disminuyen las ausencias por permisos en resolver temas laborales”, “Menos tiempo perdido” “Trámites ágiles”. Por otra parte, un 33,3 % de los consultados indicó que el proyecto no contribuye al cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones y fundamentan su respuesta en: “no ayuda mucho en cuestión de calendario escolar” o “No porque se pierde tiempo en otras cosas”.

Para los administradores de los centros educativos participantes, que en su mayoría manifiestan que la intervención contribuye al cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones, resumen su percepción considerando que los docentes pueden hacer gestiones en su tiempo libre, una disminución de ausencias por permisos para resolver situaciones laborales y salariales; y, con que la tramitología es más ágil.

El 60% de los funcionarios regionales participantes, expresó que la intervención es oportuna para el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones mientras el restante 40% considera que el proyecto no es oportuno para ello. Como complemento se indican algunas razones que agregan a la respuesta: “No tiene relación”, “No tenemos información relevante en este sentido”. Las argumentaciones negativas de los funcionarios regionales denotan que no consideran una relación causal entre el funcionamiento del proyecto y el cumplimiento de los 200 días efectivos de clase, ni tampoco cuentan con información al respecto.

Antes de entrar a la discusión de las razones positivas que consideran una relación causal entre el PV y el cumplimiento de los 200 días efectivos de clase, es importante considerar una opinión de una funcionaria regional que afirma: “Se tiene todo un departamento estructurado para esto y para lograr en lo posible las sustituciones efectivas y en un tiempo eficaz. Sin embargo, la carga de trabajo es extenuante y falta personal capacitado y orientado”.

Esta razón pone al descubierto, que si bien existe una intención clara por parte del equipo regional “...para lograr en lo posible las sustituciones efectivas y en un tiempo eficaz”; sin embargo, “la carga de trabajo es extenuante y falta personal capacitado y orientado”. Este argumento destaca la dificultad que tienen los funcionarios regionales para realizar las sustituciones de personal docente oportunamente, debido al recargo de trabajo y a la carencia de recurso humano con conocimiento e información, situaciones que afectan el cumplimiento de los 200 días efectivos de clases. Estas debilidades también se han mencionado en otros apartados de esta investigación evaluativa.

En otro orden, las razones positivas que establecen una relación causal entre el

PV y el cumplimiento de los 200 días efectivos de clase suponen:

Sí (...) Menos permisos, menos suspensión de lecciones (...) Al poder solicitar los trámites de ventanilla en forma digital se evita que los docentes falten a sus lecciones, y por consiguiente no pierden clases los estudiantes y así se evita ser afectados (...) Se cumple con la ley (...) El uso de la Web debe ser más enfático en las instituciones, estamos viviendo una era donde ningún funcionario puede objetar desconocimiento del uso de la misma.

Las opiniones positivas enunciadas revelan un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo para los estudiantes debido a la disminución de permisos para solicitar los trámites y servicios salariales y laborales, lo que redundará en una menor suspensión de lecciones. Esta afirmación encuentra su asidero en que los docentes pueden realizar sus trámites fuera del horario lectivo, según la opinión de los directores ya comentada y en la oferta virtual que ofrece el PV para que los usuarios puedan realizar sus solicitudes, acorde con lo expresado por los funcionarios regionales.

La opción virtual para acceder a los servicios y trámites del PV debe ser considerada con exigencia en el ámbito institucional, debido a que el uso de la Web facilita la entrega del servicio y contribuye a la disminución de permisos para desplazarse a la DREA a realizar gestiones. Esta situación puede ser considerada para solicitar las certificaciones que ofrece la fase I de la intervención únicamente de forma virtual por parte de la administración del PV.

Dentro de las razones positivas brindadas por los funcionarios regionales, se alude al cumplimiento del marco legal, en este caso por el contexto, puede referirse a la ley sobre el Convenio Centroamericano sobre la Unificación Básica de la Educación, firmado por el país el 22 de junio de 1962 en la Segunda Reunión del Consejo Cultural y Educativo de la Organización de los Estados Centroamericanos, realizada en San Salvador. Este convenio internacional fue sancionado por la Asamblea Legislativa el 16/08/1966, convirtiéndose en la Ley 3726 y está vigente desde el 02/09/1966. Según el artículo 25

7) Los Estados signatarios deciden fijar un mínimo de doscientos días anuales de clase efectiva, con una jornada diaria no inferior a cinco horas. Asimismo, deben procurar por todos los medios a su alcance y en la medida que lo vayan permitiendo las circunstancias, eliminar paulatinamente los cursos denominados de jornada única, de doble turno o de asistencia alterna.

Resulta interesante para esta investigación evaluativa, que los funcionarios regionales, que administran la intervención tengan en cuenta este mandato legal, su relación con las funciones que desempeñan y su incidencia en el cumplimiento de la norma.

La Informante 1, en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024, expresa

En la forma en que sería un efecto positivo sería en el menor plazo que hay en la sustitución de un docente, verdad... Los chiquillos permanecen menos tiempo sin la docente que le dé clases, esa es la, el, que le digo, cómo lo catalogo, el aporte del Proyecto Ventanilla a que se cumpla con esos 200 días efectivos de clases, verdad. Que sea menos el ausentismo de los chicos en las aulas y poder sustituir al personal que se incapacita de forma más rápida....

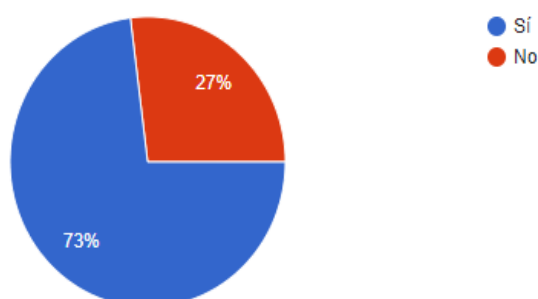
La Informante 3 en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024 argumenta:

Lo que sí yo sí con toda certeza puedo decir, que sí ha contribuido, en razón, de que en todo momento se busca la permanencia del docente en el aula, o sea esta desconcentración, la práctica previa a la desconcentración y era, obviamente estar centralizado... El docente no tiene una justificación para venir acá, normalmente,... el que tener esa docente en el aula le ahorra al país, en todo sentido, no solamente se ahorra él como persona en gasolina, por eso hablamos de la gestión ambiental, la gestión social, pero también, al Estado porque este docente, lejos de rebajar, de estar haciendo fila acá buscando: cuándo le van a pagar su salario, cuánto le van a tramitar su licencia, cuando le van tramitar su permiso sin sueldo o cualquier otro acto administrativo estando haciendo fila, está en el aula y todo eso lo puede hacer a pocos minutos en su Dirección Regional, verdad y, segundo de manera digital... Y ni se diga, también, que ese niño, definitivamente, pues por supuesto, va a tener la, ese docente, atendiéndolo en todo momento en el aula o coordinando con padres de familia, verdad, dando toda esa atención pedagógica.

De igual manera, a los docentes participantes en el estudio evaluativo se les interrogó acerca de: ¿Considera que el Proyecto Ventanilla, contribuye con el cumplimiento de impartir los 200 días efectivos de lecciones?

Gráfico 9

Opinión porcentual de los docentes consultados acerca de la contribución del PV en el cumplimiento de impartir los 200 días efectivos de lecciones



Fuente: Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

El 73 % de los docentes consultados considera que el Proyecto Ventanilla sí contribuye con el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones. Un 27% de los docentes, valoran que no.

En cuanto a la sistematización de la justificación a esta pregunta, los docentes argumentaron las siguientes razones, como se visualiza en la siguiente tabla:

Tabla 20

Opinión de los docentes consultados respecto de la contribución del PV al cumplimiento de los 200 días lectivos

Justificaciones	Porcentaje
- Sí	13 %
- Cercanía de los servicios y trámites del PV al domicilio o la institución educativa	4 %
- Evita desplazarse a OC en San José	4 %
- Oferta virtual de trámites y servicios del PV	4 %
- Menor uso de tiempo lectivo para realizar trámites salariales y laborales del PV	45 %
- Más competencia y agilidad	1 %
- Solo esta variable no aplica para el cumplimiento de 200 días lectivos	1 %
- Mayor control	1 %
- No percibe la relación entre la operación de la intervención y el cumplimiento de los 200 días lectivos	8 %
- NS/NR	19 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

Como lo reseña la tabla 20, es apreciable la respuesta positiva para considerar que el Proyecto Ventanilla contribuye con el cumplimiento de impartir los 200 días efectivos de lecciones, lo cual se ve refrendado por la cercanía geográfica de la sede que ofrece los servicios y trámites con la institución educativa donde labora el docente o la cercanía con el lugar de residencia del servidor. Otras razones que argumentan los encuestados son: la oferta virtual de trámites y servicios y el no tener que desplazarse a San José para recibir los servicios del PV.

Resulta significativo que casi la mitad de los docentes, señalan como la principal razón en que fundamentan su respuesta, el menor uso de tiempo lectivo para realizar sus trámites salariales y laborales. Esta condición se refleja en menos permisos, el servidor hace sus trámites después de la jornada laboral, evitando pedir permiso y tener que sacar un día lectivo o más para solucionar trámites referidos a su condición salarial y laboral, situación que alude directamente a lo que pasaba previo a la desconcentración. En boca de uno de los encuestados “Menos permisos, menos clases perdidas”. Esta frase sintetiza el sentir positivo de los docentes.

El uso de tiempo lectivo para resolver trámites salariales y laborales abarcaba el tiempo de desplazamiento a San José, así como el tiempo de espera para ser atendido. Los encuestados destacan el ahorro de tiempo en el traslado a San José.

Para valorar con mayor precisión el menor uso de tiempo lectivo en trámites y servicios relacionados con su condición laboral y salarial, a los docentes también se les preguntó, ¿Con la puesta en marcha de Proyecto Ventanilla, usted solicita a su jefatura?

- Menos permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral
- Más permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral
- No solicita permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y labora
- Ninguna de las anteriores
- Otra

La respuesta a esta pregunta refleja los siguientes datos:

Tabla 21

Cantidad de permisos solicitados por el personal docente para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral a partir de la operación del PV

Premisa	Resultado
- Menos permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral	47 %
- Más permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral	3 %
- No solicita permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral	40 %
- Los permisos que sean necesarios sin hacer un abuso del permiso	1 %
- Ninguna de las anteriores	3 %
- Otros	1 %
- NS/NR	5 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

Existe una cercana semejanza porcentual entre el dato de la tabla anterior, menor uso del tiempo lectivo para atender trámites laborales y salariales (45 %), con el resultado sobre la solicitud de menos permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral (47 %). A este último dato, se le debe sumar el 40 % de docentes que afirman que no solicitan permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral. Ambos datos registran un alto porcentaje de docentes (87 %) que no invierten o invierten menos tiempo lectivo en permisos, para solicitar los trámites y servicios ofrecidos por la intervención, lo que podría sugerir que hacen una mayor solicitud de trámites y servicios virtuales o que los realizan fuera de la jornada laboral.

Adicionalmente, una razón que los docentes destacaron con baja frecuencia en la tabla 20 sobre la opinión de los docentes consultados respecto a la contribución del PV al cumplimiento de los 200 días lectivos, fue la oferta virtual de los trámites y servicios que ofrece el proyecto a los usuarios (4 %). Pudiera preverse que esta baja mención, podría subyacer o estar implícita, dentro de las otras razones que se aluden. Por ejemplo, muchos docentes a partir de la pandemia del COVID-19, al igual que otras personas en el país, empezaron a solicitar sus trámites y servicios digitales, lo cual ha sido muy usual y se adaptó a las necesidades de información de los costarricenses.

La oferta virtual resulta ser fácil, ágil, rápida, familiar y más cercana a las necesidades de los docentes. De idéntica manera, el uso tecnológico, podría estar potenciando una mayor efectividad de la intervención en relación con el aprovechamiento del tiempo lectivo. Asimismo, la tramitación virtual, puede ser

considerada y estar propiciando el menor uso de tiempo lectivo para realizar trámites salariales y laborales.

No obstante, la información brindada, a los docentes se les propuso una pregunta de selección múltiple sobre varios trámites que ofrece el proyecto para los cuales solicita permiso a su jefatura. Al respecto indicaron:

Tabla 22

Trámites del PV para los cuales el personal docente solicita permiso

Trámite	Resultado
-Para solicitar reconocimiento de anualidades y de carrera profesional	40 %
-Para abrir expediente personal o adjuntar documentos al mismo	19 %
-Para solicitar P21, P22 o alguna otra certificación relacionada con su condición salarial	57 %
-Para cambio y asignación de grupo profesional	16 %
-No solicita permisos y los realiza en su tiempo libre	8 %
-No he usado los servicios	8 %
-Ninguno	4 %
-NS/NR	1 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

De los trámites propuestos en la pregunta, tres están vinculados con la fase II de la intervención, que requieren, por las disposiciones técnicas, legales, económicas y de responsabilidad, una atención presencial y especializada. Sin embargo, debido a la ausencia del Profesional 1 A, especialista en Recursos Humanos en la DREA, el docente debe solicitar permiso para ir a Oficinas Centrales en San José o realizar el trámite en su tiempo libre.

No obstante, llama la atención el alto porcentaje de docentes que requieren permiso para solicitar P21, P22 o alguna otra certificación relacionada con su condición salarial, cuya entrega podría ser más fácil, inmediata y ágil haciendo uso de la oferta virtual de trámites y servicios del PV. Esta situación podría estar evocando una expresión de una funcionaria regional que hace un llamado de atención solicitando que “El uso de la Web debe ser más enfático en las instituciones, estamos viviendo una era donde ningún funcionario puede objetar desconocimiento del uso de la misma”. Una medida en este sentido contribuye a disminuir, aún más, las solitudes de permisos en tiempo laboral.

Una justificación rescatada de un docente que se reseña en la tabla 20 respecto de la opinión de los docentes en cuanto a la contribución del PV al cumplimiento de los 200 días lectivos, afirma que esta meta no solo está asociada al funcionamiento del

proyecto. En sus palabras menciona: “Solo esta variable no aplica para el cumplimiento de 200 días lectivos” (1 %)

Posiblemente, este docente hacía alusión a otros factores que afectan el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones. Según la prensa nacional, el curso lectivo de 200 días efectivos de lecciones se ve afectado por

El ausentismo, los congresos de educadores, diversas actividades extracurriculares y hasta la ocasional huelga contribuyen a disminuir el tiempo lectivo sin mencionar siquiera la “tradicción”, instaurada desde la ampliación del calendario a 200 días, de dedicar las últimas dos semanas a labores administrativas relacionadas con documentación, notas, registros electrónicos y, en el mejor de los casos, trabajo con estudiantes aplazados. Algunos docentes solo se presentan para cumplir con el horario (rescatado de Editorial: 200 días de clases podrían ser buena idea 12 de noviembre 2018, 9:10 p.m. <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-200-dias-de-clases-podrian-ser-buena/3FCDOB7GZJH6BDGEYJNUDCLCA4/story/>).

Complementariamente, otro medio señala “Anualmente el MEP prepara el calendario escolar con el fin de respetar los 200 días lectivos, aunque variables como eventos climatológicos, huelgas y hasta pandemias, jueguen en contra” (rescatado de <https://www.crhoy.com/nacionales/200-dias-lectivos-huelgas-suelen-obstaculizar-cumplimiento-de-meta/>)

Adicionalmente, los mismos medios televisivos, virtuales, destacan que los centros educativos están suspendiendo lecciones por situaciones de violencia estudiantil y por situaciones de crímenes perpetrados por sicarios frente a sus instalaciones o en zonas aledañas.

También esta condición del cumplimiento de los 200 días efectivos de clases, se ve afectada por las licencias con goce de salario del artículo 165 del Estatuto del Servicio Civil, Título Segundo, que son acreditadas a los docentes por espacio de una semana; las incapacidades de uno a tres días, que es el periodo de tiempo de descanso más común que tiene establecido la institución aseguradora para la mayoría de las enfermedades de los pacientes que consultan sus servicios, que son extendidas de acuerdo con el Reglamento de Incapacidades de la CCSS. Ambas situaciones en las cuales no es posible sustituir al docente por lo corto del tiempo, así como también sucede con las incapacidades médicas extendidas por el INS.

Según la respuesta brindada por los funcionarios regionales, los motivos que dificultan la sustitución de incapacidades se exponen a continuación:

Tabla 23

Motivos que dificultan la sustitución de incapacidades del personal docente según los funcionarios regionales de la DREA

Motivo	Porcentaje
- Incapacidades demasiado pequeñas hasta de un día	10 %
- La incapacidad o licencia llega tarde o vencida del centro educativo	80 %
- Las continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios)	40 %
- Recargo de trabajo en la oficina	60 %
- La falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir	50 %
- Falta de interés por realizar efectivo el trabajo	10 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los funcionarios regionales.

Según los datos consignados en el cuadro anterior, el principal motivo por el que no se nombran las incapacidades de la CCSS y del INS, es porque llegan tarde o vencidas del centro educativo a la sede regional; no obstante, la información se debe trasladar virtualmente. Esta situación puede estar siendo provocada por varias situaciones: la poca cantidad de días de incapacidad médica; la entrega tardía de la incapacidad por parte del centro de salud, en los casos de que el funcionario fuera atendido en un servicio de Medicina Mixta. La incapacidad médica extendida por ese tipo de servicio necesita ser validada por el Área de Salud de la CCSS en la que está inscrito el usuario, lo cual demanda tiempo de trámite.

Según norma legal del artículo 35 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, Título Primero, el funcionario público cuenta hasta con dos días para notificar de su ausencia a la jefatura. También pueden privar situaciones de pérdida, deterioro o alteraciones que hagan dudar de su autenticidad y provoquen que el documento deba volverse a solicitar.

Llama la atención que el segundo motivo por el cual no se sustituyen las incapacidades sea el recargo de trabajo de la oficina. Esto vuelve a sugerir que existe carencia de personal para atender oportunamente los trámites y servicios de la intervención. Este motivo se vuelve sumamente riesgoso porque debido al faltante de personal en la DREA no es posible sustituir al personal docente, con lo que existe una interrupción en la secuencia de los aprendizajes de los niños y jóvenes que asisten a los centros educativos de preescolar, primaria y secundaria, lo que afecta la calidad de

la educación y contribuye a ensanchar el llamado oscurantismo educativo que surge en el 2018.

Otros motivos que registran altos porcentajes son las continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios) con un 40 % y la falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir, con una asignación del 50 %. Con un porcentaje menor figuran las incapacidades demasiado pequeñas (hasta de un día) y la falta de interés por realizar efectivo el trabajo, ambos motivos con un 10%.

A los directores y los docentes se les formuló la siguiente interrogante: ¿Son sustituidos oportunamente los funcionarios docentes que disfrutan de incapacidad médica o licencia sin goce de salario, menor a 35 días?

El 83,3 % de los directores participantes en el estudio, indicó que sí son sustituidos oportunamente mientras el 16,7 % indicó que no.

Los docentes participantes en el estudio opinaron de forma contraria a los directores de centros educativos. El 55 % indica que no son sustituidas, en tiempo y forma, las personas docentes incapacitadas o con licencia sin goce de salario menor a 35 días a la vez que el 45 % de los docentes afirma que sí son sustituidos. Dentro de las especificaciones que mencionaron los docentes están:

Se sustituyen en 1 o 2 semanas máximo (...) Duran mucho en nombrar estuve incapacitada 1 mes y no me sustituyeron (...) Hay grupos que han estado sin docente más de 1 mes Pasa mucho tiempo para que nombren a alguien (...) Yo me incapacité todo noviembre y no mandaron a nadie, estando incapacitada revisé exámenes y puse notas porque no había quién lo hiciera (...) Duran mucho para nombrar a alguien y que éste acepte el cargo (...) He visto que los estudiantes continúan perdiendo lecciones porque no se ha nombrado sustituto en incapacidades cortas (...) Dependiendo de larga que sea la incapacidad si se nombra un sustituto, si es por un plazo de una semana no, pero cuando es más que eso si buscan a alguien.

Quizás una explicación para esta contradicción de opinión entre los directores de centros educativos y el personal docente es que los estudiantes tienen mayor relación y confianza con este último, por cuanto son los servidores más cercanos a ellos y, de esta forma, los docentes se dan cuenta con mayor facilidad de los colegas ausentes y logran tener un mayor control en este sentido. La dirección de los centros educativos algunas veces es percibida como un espacio de repulsión, de miedo y de

represión para los estudiantes, les cuesta acercarse con confianza a las autoridades institucionales y exponer sus necesidades. Esta situación quizás es más marcada en secundaria que en los otros niveles del sistema educativo.

La tercera Convención Colectiva de Trabajo del MEP (2021) garantiza una serie de licencias para los todos trabajadores de la educación como: la licencia sindical (participación en actividades sindicales) que al extenderse con goce de salario no resulta posible sustituir (Artículo 10). No obstante, este cuerpo normativo pretende garantizar la continuidad del curso lectivo y no afectar a los estudiantes al mencionar que

Para garantizar la continuidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, los afiliados que integran y participan en las reuniones ordinarias de estos órganos, deberán informar a la Jefatura inmediata y presentar el plan de trabajo alternativo para la atención de los estudiantes durante su ausencia.

En la práctica, el cumplimiento de la norma es incierto, por cuanto queda en manos de terceros, ya sea que el director del centro educativo cumpla, como le corresponde con el mandato legal, artículo 125 inciso 9º del Código de Educación “A reemplazar o hacer reemplazar en debida forma a los maestros ausentes, para lo cual procederá de acuerdo con el Visitador, siempre que éste pueda ser consultado”. (Rescatado de <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>). Otra práctica que se asume es que los estudiantes sean atendidos por los orientadores o los auxiliares administrativos en secundaria o por maestros de asignaturas especiales y maestros ordinarios cuya sección esté recibiendo alguna asignatura especial. Otras licencias concedidas a los sindicalistas son Participación en Asambleas (art, 12), Licencias para Capacitación, Formación Sindical (art. 13).

Directamente, a los funcionarios del MEP les asisten las siguientes licencias con goce de salario:

-Artículo 59.- Traslado de licencia por maternidad en ocasión de fallecimiento de la madre

En caso de fallecimiento de la madre y en tutela de los derechos de la persona recién nacida, el MEP otorgará a favor del padre, una licencia por un periodo de tres meses, para el cuidado de la persona recién nacida. Dicha licencia, sustituye las normadas en el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y artículo 63 de esta Convención Colectiva.

Artículo 60.- Licencia por fallecimiento de los abuelos y abuelos

El MEP reconocerá una licencia de un día hábil por fallecimiento del abuelo o

abuela de la persona trabajadora. Lo anterior para humanizar el servicio y permitir a funcionarios y funcionarias, realizar el duelo necesario por la muerte de su pariente.

En el caso de padre o madre de crianza, la persona funcionaria podrá solicitar la licencia indicada en los artículos 165 Estatuto del Servicio Civil o 33 del Reglamento del Estatuto de Servicios Civil, según corresponda”.

Esta licencia en caso de referirse al segundo párrafo del artículo 60, será correspondiente a una semana.

Artículo 61.- Licencia de lactancia de partos múltiples

El MEP otorgará una hora como derecho de lactancia por cada una de las personas recién nacidas productos de un parto múltiple de conformidad en lo dispuesto en el voto N 2013-006703 de las diez horas y veinte minutos del 17 de mayo del 2013 de la Sala Constitucional.

Artículo 62. Licencia por Lactancia.

La licencia por lactancia se otorgará durante todo el plazo que determine el médico, de conformidad con la normativa vigente y la jurisprudencia constitucional (votos de la Sala Constitucional No201100635 de las ocho y treinta y nueve horas del 21 de enero del 2011 y el voto No2014000545 de las nueve horas cinco minutos del diecisiete de enero de dos mil catorce).

El MEP otorgará una hora como derecho de lactancia por cada una de las personas recién nacidas productos de un parto múltiple de conformidad en lo dispuesto en el voto N 2013-006703 de las diez horas y veinte minutos del 17 de mayo del 2013 de la Sala Constitucional.

Artículo 63.- Licencia de paternidad.

Todo trabajador, a partir del nacimiento o adopción de sus hijos e hijas tendrá derecho a una licencia con goce de salario de un mes. En el caso de adopción, el trabajador deberá presentar certificación de la sentencia aprobatoria emitida por el Juez de Familia. Lo anterior, de conformidad con el marco legal tanto nacional como en las convenciones y recomendaciones internacionales y la jurisprudencia patria.

Artículo 64.- Licencia para cuidados especiales de familiares.

Las personas trabajadoras del MEP tendrán derecho a licencia con goce de salario por el plazo máximo de un mes, para atender a su padre o madre hijos o hijas, cónyuge, compañero o compañera, que requieran cuidados especiales por causa de accidentes o enfermedades graves no terminales, debidamente comprobado mediante certificación médica extendida por la Caja Costarricense de Seguro

Social. o el Instituto Nacional de Seguros (INS).

Esta licencia no podrá ser otorgada simultáneamente a más de una persona si en la familia hubiese dos o más trabajadores con derecho a obtenerla. En casos excepcionales se podrá conceder una prórroga por hasta un mes más, de conformidad con lo dispuesto en la resolución #001-05-2015JPRL-MEP-SEC-SITRACOME-2015, emitida por la Junta Paritaria de Relaciones Laborales de fecha seis de agosto de dos mil quince.

Artículo 65.- Permiso para asistir a consulta o cita médica.

Toda persona trabajadora del MEP que deba asistir a consulta o cita médica en la CCSS, en el INS o médico particular (según circular N° DRH-2731-2015-DIR) sin que medie incapacidad, contará con permiso con goce de salario. Para tales efectos, la persona trabajadora está en la obligación de comunicar previamente a la Jefatura inmediata y presentar el comprobante del tiempo utilizado para ello, emitido por la entidad correspondiente.

Igualmente, las personas trabajadoras contarán con permiso con goce de salario, cuando deban asistir a consulta o cita médica en la CCSS, INS o médico particular (según circular N° DRH-2731-2015-DIR) acompañando a sus hijos o hijas menores de edad, o mayores con alguna discapacidad, los padres adultos mayores, su cónyuge, compañera o compañero, sin que pueda darse ninguna discriminación en razón de su orientación sexual o identidad de género.

Para el otorgamiento del permiso aquí estipulado, la Administración utilizará los criterios o principios de razonabilidad, en cuanto a la necesidad objetiva de dicho permiso.

Los permisos concedidos a la luz de la normativa estipulada en la Tercera Convención Colectiva de Trabajo, afecta la interrupción de los 200 días efectivos de lecciones, por la frecuencia con que se solicitan y no pueden ser sustituidos por la condición con que se otorgan, goce de salario y, porque duran un día o menos. Además, las licencias extendidas al amparo de la convención indicada, por los diferentes motivos esbozados en la tabla 23 que dificultan la sustitución de incapacidades del personal docente, afectan la sustitución real y oportuna. Cabe señalar que, de las licencias y permisos indicados, solo la del artículo 59 del cuerpo normativo citado, "Traslado de licencia por maternidad en ocasión de fallecimiento de la madre", le corresponde sustituir a la DRH por cuanto es por espacio de tres meses.

La Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, afirmó que

Es un proceso que se tarda, si hay oferentes entre día y medio o dos días para poderlo hacer, por eso es que yo le digo que en las incapacidades de tres días se nos dificulta poder nombrar o si son incapacidades que entraron un jueves en la tarde o un viernes, y ojalá sean de 5 días, por más que lo intentemos, viene el fin de semana y eso abarca dos días de la incapacidad, entonces al final se reducen tres entonces nos cuesta, algunas veces por la lejanía del lugar que no encontramos oferentes, verdad, y pero siempre se sale adelante...

Esta situación obedece al procedimiento virtual establecido por la DREA, cuyo propósito es transparentar la gestión de los nombramientos de personal en las distintas clases de puestos, favoreciendo la idoneidad y el mérito de los oferentes, disminuyendo la intromisión de favoritismos políticos, familiares o de amistad, que en el pasado constituían la norma para ejecutar esta delicada tarea. Con este procedimiento o buena práctica se pretende disminuir la corrupción provocada por el clientelismo de todo tipo.

El procedimiento dura uno a dos días para publicar la incapacidad a sustituir en la aplicación virtual y uno o dos días para nombrar y comprobar los atestados del sustituto. No cabe duda, que este procedimiento, aun cuando contribuye a un fin loable, afecta el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

En resumen, resulta que las incapacidades que por un procedimiento técnico administrativo y por la cantidad de días (1 a 5 días) no pueden ser sustituidas, aun cuando es uno de los mandatos con que debe cumplir la intervención, que es el nombramiento de personal en periodos iguales o menores a 35 días. Además, los documentos de incapacidad llegan tarde o vencidos a la DREA.

Por su parte, la Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, hizo mucho énfasis, en que ninguna sustitución se realiza sin que la incapacidad haya sido cargada por la CCSS en la interfaz, que la institución aseguradora realimenta cada siete días, retraso de la Caja que afecta el cumplimiento de los 200 días lectivos, por cuanto no es posible sustituir. Dicho informante agrega:

La falta de oferentes calificados para sustituir o la negativa de algunos docentes para aceptar los nombramientos, debido a diferencias con los directores que dirigen los centros educativos, a la lejanía y lo inhóspito del lugar, son condiciones que afectan los nombramientos de docentes.

Adicionalmente, la gran cantidad de licencias del Estatuto de Servicio Civil (artículo 165) y de la Convención Colectiva de Trabajo que no es posible sustituir por

ser otorgadas con goce de salario y, algunas por periodos cortos, a los docentes y el resto de los funcionarios del MEP. No obstante, se aclara que algunas licencias de la Convención Colectiva de Trabajo son sustituidas, siempre y cuando la Unidad de Licencias del MEP las comunique en forma oportuna a las DRE.

Otras situaciones que intervienen en el nombramiento de sustituciones son las contingencias como huelgas, pandemias, condiciones climatológicas, el ausentismo, las actividades sindicales, diversas actividades extracurriculares y el dedicar las últimas dos semanas a labores administrativas relacionadas con documentación, notas, registros electrónicos y, en el mejor de los casos, trabajo con estudiantes aplazados. También los centros educativos están suspendiendo lecciones por situaciones de violencia estudiantil y por situaciones de crímenes perpetrados por sicarios frente a sus instalaciones o en zonas aledañas.

De esta forma, aunque la intervención contribuye a una menor utilización del tiempo lectivo en permisos para que el docente realice trámites y servicios relacionados con su condición laboral y salarial, el calendario escolar es interrumpido por un conjunto de factores tanto endógenos como exógenos al modelo de gestión del PV, que imposibilitan que la intervención incida positivamente en el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

¿De qué Manera la Implementación del Proyecto Ventanilla le ha Permitido un Menor Ausentismo al Centro de Trabajo por Realizar Trámites Administrativos en la Oficina de Recursos Humanos o de Nombramientos en la DREA?

Hallazgo 5. El modelo de gestión de la intervención aunado a otros factores de orden externo, no contribuyen a la disminución del ausentismo docente.

El 66,7 % de los administradores de centros educativos encuestados opinan que el PV disminuye el ausentismo laboral de las personas docentes al centro educativo. Los directores que contestaron positivo fundamentan su valoración en que

el trámite se puede realizar en línea (...) La DREA está muy cerca y los trámites muy rápidos (...) Ya no tiene que ir a San José (...) va a la regional y regresa de nuevo (...) no se requieren permisos de todo un día o ausencias al centro educativo para resolver este tipo de situaciones, se debe avanzar incluso a citas virtuales por Teams.

Por su parte, el 33,3 % de los administradores educativos que manifiestan que el proyecto no contribuye a disminuir el ausentismo de los docentes a las aulas

argumentan: “igual es lento el proceso” (...) “No siempre es efectivo en tiempos”.

El 70 % de los funcionarios regionales considera que la intervención contribuye a disminuir el ausentismo de los funcionarios docentes al centro educativo, en tanto que el 30 % menciona que no. Se precisan como justificaciones de respuesta positiva:

la cercanía, el docente podría no necesitar ausentarse y podría hacerlo en su tiempo libre o vía digital (...) En la Dirección Regional de Alajuela, los trámites de ventanilla se pueden realizar mediante la página web y se les envía a los correos de los funcionarios evitando así que se trasladen de sus instituciones para realizar dichos trámites (...) Muchos de los trámites que se realizan en ventanilla son de fácil acceso a través de la web (...) Al ser un servicio eficiente y oportuno los centros educativos siempre contarán con la presencia de un docente en sustitución de otro (...) se realiza las sustituciones en tiempo oportuno.

A los docentes de los centros educativos abordados en esta evaluación se les consultó: ¿Contribuye el PV a disminuir el ausentismo laboral de las personas docentes?

El 81 % de los docentes encuestados opina que efectivamente el PV contribuye a disminuir el ausentismo laboral de las personas docente a los centros educativos. Sin embargo, un 19 % considera que no disminuye el ausentismo de los docentes a las aulas. A continuación, se exponen las especificaciones, los argumentos o las razones en que los docentes sustentan su respuesta:

Tabla 24

Razones por las cuales el personal docente participante en la evaluación considera que el PV contribuye a disminuir el ausentismo laboral de las personas docentes

Razones	Porcentaje
- Sí disminuye el ausentismo al centro educativo	15 %
- Menor uso del tiempo lectivo en permisos para atender trámites laborales y salariales	29 %
- Uso de la oferta virtual de trámites y servicios del PV	10 %
- Mayor aprovechamiento del tiempo debido la rapidez, agilidad y cercanía de los trámites y servicios de la intervención al no tener que desplazarse a San José	20 %
- Contribuye a resolver rápido las incapacidades para llevar a cabo más diligentemente los nombramientos o sustitución de personal.	2 %
- Mayor y mejor control	2 %
- No contribuye a disminuir el ausentismo al centro educativo	6 %
- NS/NR	15 %
- Otros	1 %
Total	100%

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

La información consignada en la tabla 24 da cuenta de que los docentes usan menos tiempo lectivo para atender trámites laborales y salariales (29 %). En una frase, un funcionario encuestado dice “Ayuda a no tener que pedir permisos”. Bajo este supuesto, se infiere que un menor uso del tiempo lectivo en estos trámites repercute en una mayor presencia en el aula.

De igual manera, los docentes valoran un mejor aprovechamiento del tiempo provocado por la rapidez, agilidad y cercanía de los trámites y servicios de la intervención al no tener que desplazarse a San José (20 %). Lo expresan así: “Si porque no hay que trasladarse ni pedir permisos”. También, un 15 % de los docentes encuestados declaran directamente que la intervención “Sí disminuye el ausentismo al centro educativo”.

Otra razón que contribuye a disminuir el ausentismo en las aulas por solicitud de estos trámites es el uso de la oferta virtual de trámites y servicios del PV. Este recurso va más allá del tiempo, pues se destaca que “Maximiza recursos”.

Uno de los trámites y servicios que debe el PV favorecer, por mandato de la CGR, es el nombramiento de funcionarios en incapacidades iguales o menores a 35 días, con la finalidad de que a los estudiantes se les resuelva, en menor tiempo y de una forma más cercana, la necesidad del docente incapacitado o con licencia y que el proceso educativo no sufra interrupciones.

El procedimiento establecido por las autoridades regionales consiste en que el docente entrega al director del centro educativo el documento de incapacidad médica extendido por la CCSS o el INS, se envía a la DREA por medio de un formulario Google Forms y el escaneo de la incapacidad dirigido virtualmente a trámites en línea de la página WEB de la DREA. Según el artículo 35 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Título Primero

En todos los casos, el servidor deberá notificar a su jefe inmediato lo antes posible, verbalmente o por escrito, las causas que le impiden asistir a su trabajo.

Por ninguna razón -salvo la de fuerza mayor- deberá esperar hasta el segundo día de ausencia para notificarlo. (Rescatado de <https://www.pgrweb.go.cr/scij/> Decreto Ejecutivo No.21 de 14 de diciembre de 1954).

Las autoridades de los centros educativos tienen la obligación de custodiar el original del documento de incapacidad y las autoridades regionales confirman en la aplicación de interfaz entre la CCSS-MEP su autenticidad. La CCSS realimenta la

interfaz cada siete días. Las autoridades regionales proceden a la publicación de la vacante y, al día siguiente, se selecciona y contacta a la persona que se nombrará, la cual hace llegar los atestados escaneados al correo del funcionario regional encargados del trámite. Una vez estos sean verificados y el nombramiento se comunican al correo del centro educativo y a la persona seleccionada para la sustitución. Se hizo mucho énfasis, en que ninguna sustitución se realiza sin que la incapacidad haya sido cargada por la CCSS en el interfaz. Este retraso por parte de la CCSS afecta el ausentismo en el centro educativo por cuanto no es posible sustituir.

Una vez comunicado el trámite de incapacidad o licencia a la DREA el “procedimiento que dura de uno a dos días el nombramiento, no se sustituyen incapacidades de tres días, ni tampoco de 5 días que se comuniquen a la DREA jueves o viernes”, según lo externado por la informante 1 (2024).

Por ser una responsabilidad asignada a la intervención, el nombramiento de incapacidades y estar este proceso relacionado con la disminución del ausentismo de los docentes a los centros educativos, resulta valioso examinar el comportamiento de este procedimiento. Se le preguntó a los funcionarios regionales, administradores educativos y a los docentes: Según su experiencia: ¿son sustituidas, en tiempo y forma, las personas docentes incapacitadas o con licencia sin goce de salario menor a 35 días?

Los funcionarios regionales consideran que en un 80 % los funcionarios docentes incapacitados o con licencia sin goce de salario, son sustituidos oportunamente mientras que el 20% consideran que no. Apuntan como fundamento a su respuesta:

Es relativo, ya que depende de disponibilidad de personal según la clase de puesto que se requiera en el momento, que cumpla con los requisitos, aceptación por parte del funcionario(s) que se contacte, etc. (...) En relación con la necesidad inmediata de poder brindar el servicio educativo es que se vuelve prioritario agilizar de manera pronta y oportuna el cubrir las vacantes (...) Actualmente no hay mucho interés por sustituir el personal faltante (...) En el departamento los empleados están totalmente enfocados a resolver estas necesidades lo más pronto posible, dando un alto valor a este trámite para resolver la situación y que grupo estudiantil no se vea afectado (...) Siempre que se tenía conocimiento a tiempo de que un funcionario iba a tomar una licencia, se procuraba el nombramiento de otro de manera oportuna (...) Trae en ocasiones complicaciones.

De estas consideraciones externadas por los funcionarios regionales, interesa

destacar que existe compromiso y conocimiento de que su función contribuye a disminuir la afectación del tiempo lectivo, al procurar con diligencia prioritaria sustituir las incapacidades y licencias inferiores a 35 días del personal docente para no afectar el funcionamiento del centro de estudios ni el servicio educativo a los estudiantes. En este procedimiento, juega un papel preponderante el apoyo tecnológico, que contribuye a una gestión más pronta y oportuna de la información sobre las necesidades de faltante de personal. Sin embargo, una funcionaria regional destaca el desinterés que existe para sustituir al personal docente.

El 83,3 % de los directores de centros educativos participantes en el estudio, señalan que las personas docentes incapacitadas o con licencia sin goce de salario menor a 35 días, son sustituidos en tiempo y forma. De manera inversa, opina el 16,7% de los administradores educativos.

En síntesis, tanto los funcionarios regionales (80 %) como los directores de centros educativos (83,3 %), participantes en el estudio, comparten idénticos criterios, en el sentido de que son sustituidos, en tiempo y forma, las personas docentes incapacitadas o con licencia sin goce de salario menor a 35 días.

Los docentes participantes en el estudio opinaron de forma contraria a los directores de centros educativos. El 55 % de los docentes encuestados indica que no son sustituidos, en tiempo y forma, las personas docentes incapacitadas o con licencia sin goce de salario, menor a 35 días. El 45 % de los docentes afirma que sí lo son.

Entre sus especificaciones en relación con la respuesta afirman:

Hay grupos que han estado sin docente más de 1 mes (...) Este año me operaron y no enviaron a nadie como sustituto (...) Dependiendo de larga que sea la incapacidad si se nombra un sustituto, si es por un plazo de una semana no, pero cuando es más que eso si buscan a alguien (...) He observado casos que toman mucho tiempo (...) No aceptan nombramientos (...) En mi caso me incapacitaron y en una semana ya había un sustituto (...) En la escuela existieron casos y nunca llegó nadie a cubrir la incapacidad o duraban un día o varios y se iban (...) Se sustituyen en 1 o 2 semanas máximo (...) He visto que los estudiantes continúan perdiendo lecciones porque no se ha nombrado sustituto en incapacidades cortas (...) Se nombra un sustituto rápidamente (...) He observado en algunos casos que no llega remplazo por poco tiempo (...) Duran mucho para nombrar a alguien y que éste acepte el cargo.

Estas afirmaciones ponen al descubierto que existen situaciones y

complicaciones, como reconocen los mismos funcionarios regionales, en la sustitución de docentes en licencias o incapacidades menores a 35 días. Las especificaciones de los docentes van desde el que no se nombra a ninguna persona o se dura mucho tiempo en nombrar, hasta que el proceso se desarrolla con normalidad. Sin embargo, entre las complicaciones figuran: no existen oferentes que acepten el nombramiento, personas que aceptan el nombramiento, pero duran uno o dos días en el cargo y desestiman, lo cual hace que las autoridades regionales reviertan el proceso, solo sí, aún queda un tiempo de incapacidad.

También las afirmaciones corroboran la información que brindó la Informante 1, en entrevista el 7 de marzo del 2024, cuando indicó: que

Es un proceso que se tarda, si hay oferentes entre día y medio o dos días para poderlo hacer, por eso es que yo le digo que en las incapacidades de tres días se nos dificulta poder nombrar o si son incapacidades que entraron un jueves en la tarde o un viernes, y ojalá sean de cinco días, por más que lo intentemos, viene el fin de semana y eso abarca dos días de la incapacidad, entonces al final se reducen tres entonces nos cuesta, algunas veces por la lejanía del lugar que no encontramos oferentes, verdad, y pero siempre se sale adelante.

De esta apreciación puede originarse la opinión de que algunos docentes manifiesten que no se nombraba en periodos cortos o de una semana.

Esta situación se ve ratificada por el Reglamento de Incapacidades Médicas de la CCSS, donde en la mayoría de padecimientos por los que consultan los trabajadores, si amerita incapacidad, es de un día a tres; si se está muy afectado, una semana. Este resulta ser el mayor número de días de incapacidad que extiende un médico general en un EBAIS o un médico que atiende por Medicina Mixta, cuya recomendación de incapacidad está sujeta a la validación de la junta médica del Área de Salud, donde está adscrito el usuario. Solo los especialistas de la CCSS o del INS pueden incapacitar por un tiempo mayor.

En otro orden, se examinaron los imprevistos que no permiten realizar la sustitución oportuna de las personas funcionarias docentes, en periodos iguales o menores a 35 días, tanto de incapacidades médicas extendidas por la CCSS Y del INS, así como, de licencias con o sin goce de salario. Al respecto, se les preguntó a los funcionarios regionales y a los directores de centros educativos y se encontraron los siguientes resultados:

Tabla 25

Imprevistos identificados por los funcionarios regionales y los administradores educativos que no permiten realizar la sustitución oportuna de los docentes, en periodos iguales o menores a 35 días

Imprevistos	Opinión porcentual de los directores	Opinión porcentual de los funcionarios regionales
- Continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios o sistema de pagos)	16,3 %	40 %
- La incapacidad no se sube a tiempo en la interfaz CCSS-MEP	-	-
- La incapacidad o licencia llega tarde o vencida del centro educativo	33,3 %	80 %
- Falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir	-	50 %
- Recargo de trabajo en la oficina de Recursos Humanos	-	60 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada de los cuestionarios dirigidos a los funcionarios regionales y a los directores de centros educativos.

Dentro de los motivos revelados por funcionarios y directores institucionales que registran un mayor valor porcentual en la tabla 25 están la incapacidad o licencia llega tarde o vencida del centro educativo, que es la razón señalada con un mayor porcentaje por los administradores de centros educativos (33,3 %) y por los funcionarios regionales (80 %). También, tanto directores de centros educativos como funcionarios regionales identificaron como segunda razón, las continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios o sistema de pagos). Sobre este aspecto, relacionado con el funcionamiento de la PdS o sistema de pagos, es ratificado en la investigación realizada por Fernández Hernández (2017).

Este estudio señala que las jefaturas regionales del DSAF manifestaron, referente a la consulta de implementar nuevos trámites y servicios relacionados con el proyecto, un

...nivel de insatisfacción que les inclina a decir que no estarían dispuestos a implementar más trámites, se debe a la falta de recurso humano, y al sistema integra que se vuelve muy lento y no permite dar un servicio de calidad como lo quisieran brindar. (p. 57).

Estos mismos actores dicen "...el internet es muy deficiente por lo que provoca que las consultas realizadas al sistema Integra se vuelva más lento..." (p. 59). Para las jefaturas consultadas en este estudio

Una de las críticas más fuertes que se indicó por parte de una alta cantidad de

encuestados, es que el sistema Integra no siempre se encuentra habilitado por lo que en ocasiones los usuarios se molestan por no recibir el servicio requerido. (p. 66).

Los Profesionales de Servicio Civil 1 A con especialidad Recursos Humanos, participantes en la investigación citada, mencionaron insatisfacción por "...la capacidad de internet que puede ser más o menos eficaz en una Regional y otra" (p. 62). También indican "Hay un funcionario específico para realizar la función, sin embargo, el sistema Integra en diversas ocasiones no responde de una forma eficaz, por lo que provoca que el trámite de consulta se vuelva más lento" (p. 70).

En términos generales, la primera de las debilidades encontradas por el estudio de Fernández Hernández (2017, p. 74) es "Dificultades con el Internet, lo cual genera que el sistema de consulta sea un poco más lento". Resulta preocupante, que después de varios años transcurridos entre la investigación de Fernández Hernández (2017) y esta evaluación, no se hayan tomado cartas en el asunto para mejorar los servicios de internet de cada DRE, insumo que es esencial para la prestación efectiva de los trámites y servicios que brinda la intervención.

Es primordial señalar que los funcionarios regionales son el corazón de la intervención. Estos mencionan de forma unilateral y con mayor conocimiento que los directores, la falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir y el recargo de trabajo en la oficina, con altos porcentajes. Esta última razón, no solo es reconocida por la informante 1 (entrevista 7/3/2024), sino que señala: "... Es decir, y ahora por problemas presupuestarios no se pagan horas extras. Entonces, ni siquiera hay ese incentivo monetario para la gente...", para el funcionario que desarrolla funciones fuera del horario laboral.

Otros inconvenientes precisados por los directores encuestados son relacionados con la publicación de la plaza vacante en la plataforma respectiva (16,7 %), muy lentos en ocasiones para subir a la plataforma y dar la nómina pertinente (16,7 %), ninguno de los anteriores (16,7 %) y desconoce (16,7 %). Algunos de los inconvenientes registrados por los administradores de centros educativos, se pueden explicar a la luz de lo que comenta la Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024,

Sí, vamos a ver, imposible nombrar incapacidades de tres días o, de un día para otro. Nosotros nos basamos sobre todo en incapacidades de 5 días o licencias de por 5 días que nos llegan con tiempo, ¿por qué? Porque entonces lo que hacemos

es si nos llegó ayer, apenas llegue el compañero las publica, verdad. Y se da 12 horas, más o menos y, al día siguiente se nombra, entonces el tiempo de respuesta, claro, siempre y cuando, aparezca alguien que quiera ir ahí... Es un proceso que se tarda, si hay oferentes entre día y medio o dos días para poderlo hacer, por eso es que yo le digo que en las incapacidades de tres días se nos dificulta poder nombrar o si son incapacidades que entraron un jueves en la tarde o un viernes, y ojalá sean de 5 días, por más que lo intentemos, viene el fin de semana y eso abarca dos días de la incapacidad, entonces al final se reducen 3 entonces nos cuesta, algunas veces por la lejanía del lugar que no encontramos oferentes, verdad, y pero siempre se sale adelante.

La Informante 3, en entrevista del 19 de marzo del 2024, a manera de síntesis señala que

... el corazón y la labor sustantiva del MEP, es brindar servicios de educación...desde la Dirección Regional, sabiendo que esta información está desconcentrada y se origina, se encarga de tramitar esas necesidades, si es una incapacidad menor un mes, inmediatamente la Dirección Regional nombra, el servicio está, dos días después, un día, a lo máximo y, continúa. Y si son incapacidades o nombramientos mayores a un mes, igual, esto se reporta con celeridad se nombra y, por otro lado, lo más importante, verdad, que es además de la continuidad del servicio.

Además, los funcionarios regionales argumentaron otros inconvenientes: son incapacidades demasiado pequeñas hasta de un día (10 %) y la falta de interés por realizar efectivo el trabajo (10 %).

Por último, llaman la atención algunas frases de los docentes que externaron que la intervención no contribuye a disminuir el ausentismo de los docentes en las aulas: “Porque el profesor que le gusta faltar siempre va a buscar alguna excusa para hacerlo” (...) “El ausentismo de docentes no le veo solución” y “Cuesta mucho que nombren a los sustitutos”.

Estas frases colocan de manifiesto que, si bien es cierto, son expresiones de una minoría, no debe esto llevar a invisibilizar que el ausentismo, por realizar estos trámites o por otras situaciones, es una situación que está presente y que de alguna forma afecta el proceso educativo. La ausencia del facilitador del aprendizaje constituye principal la interrupción del normal desarrollo del curso lectivo y de sus actividades.

Además de lo expresado con respecto a la sustitución, en tiempo y forma, de incapacidades y de las licencias sin goce de salario menores o iguales a 35 días, se debe sumar que el oscurantismo educativo por el que atraviesa el país, no solo es consecuencia de la Pandemia del Covid-19, sino de huelgas, eventos climáticos, eventos de violencia en los centros educativos, permisos por otras razones (citas para asistir a la CCSS, al INS o citas a centros de salud privados), licencias con goce de salario basadas en el artículo 165 del Estatuto de Servicio Civil, Título Segundo, que no se nombran, licencias acreditadas por la Convención Colectiva de Trabajo, debidamente reseñadas en el apartado anterior. También afectan el ausentismo del docente las actividades sindicales y diversas actividades extracurriculares.

No obstante, la Informante 3 en entrevista el 19 de marzo del 2024, comparte que el PV contribuye a cumplir los 200 días efectivos de lecciones y a disminuir el ausentismo de las aulas, lo cual respalda con esta frase

Lo que sí yo sí con toda certeza puedo decir, que sí ha contribuido, en razón, de que en todo momento se busca la permanencia del docente en el aula, o sea esta desconcentración, la práctica previa a la desconcentración y era, obviamente estar centralizado...El docente no tiene una justificación para venir acá, normalmente...

y, en una gran mayoría los encuestados tanto docentes, funcionarios regionales y administradores de centro educativo comparten la misma posición, al percibir que el usuario solicita menos permisos y aprovecha otras bondades de la intervención para no ausentarse de su trabajo, como lo son la cercanía geográfica evitando desplazarse a San José, la oferta virtual de trámites, la facilidad, la rapidez y la agilidad para recibir los servicios y el poder solicitar estos trámites fuera de su jornada laboral.

Sin embargo, se puede concluir que la intervención no es eficaz para sustituir en tiempo y forma las incapacidades y las licencias sin goce de salario menores o iguales a 35 días por los motivos esbozados propios e internos de la intervención como lo son: la falta de oferentes calificados, un sistema de soporte con continuas caídas o interrupciones de servicio, el recargo de trabajo de los funcionarios regionales, la falta de personal profesional y de apoyo administrativo, la lentitud en ocasiones para subir a la plataforma y dar la nómina pertinente, la falta de estímulos económicos a los colaboradores por recargo laboral, el procedimiento establecido imposibilita nombrar sustitutos para las incapacidades de 1 a 5 días, el derecho a dos días que tienen los funcionarios públicos para comunicar sus ausencias al jefe inmediato (art. 35 Reglamento Estatuto de Servicio Civil), la falta de compromiso del servidor de entregar

el documento de incapacidad a la brevedad posible y la gestión propicia de la administración del centro educativo para que las incapacidades y licencias no se comuniquen vencidas a la sede regional y las situaciones de violencia en los centros educativos.

A estos factores internos hay que agregar la falta de responsabilidad y la indiferencia de algunos docentes quienes se ausentan o se escapan sin justificación alguna.

Con respecto a la sustitución de licencias con o sin goce salarial, la Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, señala que "...Dependemos del día y la hora que ellos nos notifiquen esas licencias. Si no notifican en tiempo no podemos nombrar... si tenemos tiempo. Se trata de nombrar lo más pronto posible...". Con esta frase, se está refiriendo a las licencias con goce y sin goce de salario que son aprobadas a nivel institucional por los directores de centros educativos, que es por término de siete días naturales, en el caso del personal docente y siempre que no sean comunicadas virtualmente a la DREA un jueves o viernes. Por otra parte, la informante se refiere también a las licencias por un rango menor a 35 días, amparadas a lo establecido en la Tercera Convención Colectiva de Trabajo del MEP, cuya aprobación y comunicación depende de la Unidad de Licencias de la DRH.

Concordantemente con lo señalado, la informante 1 (2024), corrobora y amplía que los impedimentos internos relacionados con el nombramiento oportuno de las incapacidades y licencias con y sin goce salarial:

Centros educativos que parecen que están roseados por repelente: hay centros educativos que la gente no quiere ir, no hay forma, centros educativos que publicamos la incapacidad, 1,2, 3 veces y nadie participa...protocolo de validación de incapacidades de la CCSS por medio del interfaz establecido a nivel interinstitucional... la lejanía y el acceso al centro educativo...Falta de oferentes calificados en algunas especialidades técnicas o académicas...la forma de administrar el centro educativo por parte de algunos directores resulta repulsivo para muchos oferentes, que no aceptan nombramiento en esos centros y que se quejan del maltrato de la autoridad institucional...es muy malcriado, muy prepotente, verdad, que humilla"

Algunos de los factores internos reseñados que afectan el desarrollo del PV, se expresaron en el árbol de problemas de la Teoría del Programa, pues tienen directa relación con la falta de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para

mejorar la gestión de la prestación de los trámites y servicios que ofrece la intervención.

Adicionalmente, el ausentismo laboral también es estimulado por factores externos como lo son las huelgas, los eventos climáticos, las políticas institucionales, tanto de la CCSS y del INS, para extender incapacidades médicas y la muerte o atentados propiciados contra personas por los sicarios frente a instalaciones de centros educativos o en áreas aledañas a éstos.

Con referencia al procedimiento establecido entre la CCSS y el MEP, la informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, indica

Usted sabe que la CCSS se habla con INTEGRRA, entonces, las incapacidades que son de la CCSS cada lunes o cada martes, el sistema INTEGRRA, la CCSS traslada al sistema INTEGRRA las incapacidades que se habían registrado durante la semana, sin embargo, hay unas que no podemos sacar a concurso o tratar de publicarlas porque hasta que la CCSS ...van a Junta Médica hasta que la CCSS no tenga validada esa incapacidad no la podemos nombrar, porque qué tal que no la validen aunque estén registradas, verdad. Entonces hasta que no está validada la incapacidad, no podemos nombrar, porque entonces, caeríamos en un en un nombramiento de un funcionario de hecho, y entonces nos cabría responsabilidad a nosotros. ...

En este particular, se repreguntó si este procedimiento lo considera como un retraso al nombramiento oportuno de los docentes o de los funcionarios del MEP. Al respecto preciso, "Sí, sí, sí, sí, claro, pero eso ya es una instancia... en la cual no tenemos poder de decisión, es un proceso que tiene la CCSS, entonces no podemos como intervenir para que sean un poco más eficientes..."

La informante 1 resalta también los impedimentos externos relacionados con el nombramiento oportuno de las incapacidades y licencias con y sin goce salarial, entre los que menciona: protocolo de validación de incapacidades de la CCSS por medio del interfaz establecido a nivel interinstitucional...el horario del transporte público. Este último impedimento muchas veces no se ajusta a las necesidades de los docentes para cumplir con sus responsabilidades laborales.

También menciona que a nivel nacional y regional se está desarrollando una práctica administrativa con la finalidad de disminuir los impedimentos que provocan que no se pueda nombrar o sustituir personal docente, puesta en práctica por la actual gestión ministerial del MEP que inició en el 2022. Para estos efectos, esta informante

destaca que en la DREA

Los compañeros directores mandan mediante un formulario, por el *Forms*, un formulario que existe en la página de la dirección regional, nosotros lo recibimos, lo registramos y publicamos, ya no llamamos, publicamos esas vacantes en la misma página de la dirección regional para que los funcionarios que estén interesados en participar en él y se tomen en cuenta, se inscriban y entonces eh, realizar el proceso de nombramiento más expedito y escogiendo las personas más idóneas tanto por grupo, como por cercanía y disponibilidad.

A partir de este procedimiento, la selección del oferente incorpora un criterio que en administraciones pasadas no se tomaba en cuenta, como lo es, la cercanía de la residencia o lugar donde habita el docente y con el centro educativo donde puede ofrecer sus servicios.

El factor de cercanía del oferente con el centro de trabajo, posibilita que se habilite el servicio educativo con la prontitud posible y disminuir los impedimentos originados por falta de transporte público, disminuye la posibilidad de renuncia de un funcionario que vive lejos del centro educativo, lo cual la misma actora precisa de esta forma

Por eso a veces nos manejamos también por la cercanía del docente que se propone, verdad,... que conoce el lugar y sabe de sus posibilidades de transporte, de donde vive, a donde queda el centro educativo porque hay una gente que venga de San Vito, no va a saber dónde queda aquí, Poasito... ¡Créame, que a los 3 días está desestimando! Que, por la lejanía, por el desplazamiento, por el tiempo, por el costo y demás... tenemos que empezar de cero y al final quién se ve afectado es el niño o el adolescente porque vuelve a quedarse sin quien les dé las lecciones.

En resumen, todos estos factores en su conjunto, internos y externos, lejos de atenuar el ausentismo del personal docente a los centros educativos, lo tienden a perpetuar, por razones de derecho y del modelo de gestión institucional del PV, estas condiciones afectan el puntual desarrollo de los aprendizajes y el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

¿En qué Medida la Operación del PV Contribuye a un Mejor Aprovechamiento del Tiempo Efectivo de Lecciones Brindado a los Estudiantes?

Hallazgo 6. Los actores institucionales identifican que el PV permite un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo brindado a los estudiantes, lo cual se traduce en acciones docentes como: desarrollar los planes y los programas de estudio, elaborar materiales didácticos para apoyar su trabajo docente, planificación y ejecución de actividades extracurriculares para estudiantes con un desempeño óptimo e impartir tutorías a los estudiantes con necesidades educativas especiales.

Bajo el supuesto de que toda actividad de soporte administrativo debe propiciar un beneficio o impacto en la gestión pedagógica, tanto a docentes como a administradores de los centros educativos se les consultó: ¿El Proyecto Ventanilla les ha permitido a los docentes lograr un mayor aprovechamiento del tiempo lectivo?

En el siguiente cuadro se detallan las actividades que la implementación del PV les permite realizar al personal docente, para lograr un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo.

Tabla 26

Actividades pedagógicas que el PV permite implementar a los docentes de acuerdo con la percepción de los directores de los centros educativos y del personal docente participantes en el estudio para lograr un mayor aprovechamiento del tiempo lectivo

Actividades pedagógicas	Opinión porcentual de los docentes	Opinión porcentual de los directores
- Elaborar materiales didácticos para apoyar su trabajo docente	44%	50%
- Impartir tutorías a los estudiantes con necesidades educativas especiales.	9%	50%
- Planificación y ejecución de actividades extracurriculares para estudiantes con un desempeño óptimo	26%	33,3%
- Desarrollar los planes y los programas de estudio	45%	50%
- Ninguna de las actividades anteriores	-	-
- NS/NR	21%	-

Fuente: Elaboración propia. Información derivada de los cuestionarios dirigidos a los docentes y a los directores de centros educativos.

Estos actores identifican que el PV permite un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo brindado a los estudiantes, lo cual se traduce en acciones docentes, primeramente, que permiten desarrollar los planes y los programas de estudio y elaborar materiales didácticos para apoyar su trabajo docente. En el pasado, una de las

cuestiones críticas en el ámbito educativo, estaba relacionada con el poco tiempo lectivo para cumplir con los planes y programas de estudio. Esta queja no solo era externada por los docentes, sino también secundada por las organizaciones gremiales del Magisterio Nacional y las mismas autoridades ministeriales.

En una segunda posición, los encuestados señalan la elaboración de materiales didácticos para apoyar el trabajo docente. Este insumo es valioso y fundamental para el logro de aprendizajes significativos en los estudiantes que, junto a otras variables, contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación.

Otras actividades docentes que favorecen el menor uso de tiempo lectivo en permisos y desplazamiento a San José para consultar trámites salariales son la planificación y ejecución de actividades extracurriculares para estudiantes con un desempeño óptimo e impartir tutorías a los estudiantes con necesidades especiales bajo su cargo. Estos resultados insinúan, en principio, una atención más personalizada de las necesidades educativas diversas de los estudiantes que asisten al centro educativo.

Sin embargo, los resultados distinguen que se atiende con alguna mayor prioridad las necesidades de los estudiantes con un desempeño óptimo, en contraste, con los estudiantes que presentan necesidades educativas especiales. Este resultado tiende a ser muy marcado en la opinión de los docentes consultados, quienes son los gestores de la actividad académica en el salón de clases y que conocen con mayor cercanía la realidad del aula.

No obstante, se les brindó a los actores señalados, tanto docentes como directores de centros educativos, la opción "Otra", ninguno mencionó algún otro beneficio pedagógico que la intervención aporte en beneficio de los estudiantes.

¿El PV, le Permite una Mejor Administración de sus Clases y Otras Actividades Curriculares y Extracurriculares?

Hallazgo 7. Los actores institucionales reconocen que: por la cercanía geográfica, por la solicitud de trámites virtuales, por el ahorro de tiempo en traslados a San José, por el menor uso de tiempo lectivo en permisos y por poder realizar las gestiones que facilita la intervención fuera de horario lectivo, por la rapidez y la agilidad en la entrega de los trámites; todas estas situaciones contribuyen a una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares a los docentes.

A los actores institucionales, docentes y administradores educativos, se les

preguntó lo siguiente: ¿El PV, le permite una mejor administración de sus clases y otras actividades curriculares y extracurriculares?

Según las respuestas suministradas, los datos resultantes fueron:

Sobre si el PV, les permite a las personas docentes una mejor administración de sus clases y otras actividades curriculares y extracurriculares, los directores manifestaron que sí en un 66,7 % y que no un 33,3 %. La justificación de la respuesta positiva se sustenta en las apreciaciones "...se ahorra tiempo y dinero en diligencias que antes sólo Oficinas Centrales las resolvía (...) Más disposición de tiempo (...) No tiene que pedir permiso todo el día (...) Quizás si por la facilidad del tiempo. Estos actores justifican su respuesta negativa en: "proceso de mucho protocolo" y "Mejorar información". El ahorro de tiempo y de dinero en la realización de gestiones salariales y laborales por traslado a San José, según los directores encuestados, contribuye a una mejor administración del tiempo en las distintas actividades, por parte de los docentes.

El 26 % de los docentes encuestados mencionó que el proyecto no contribuye a una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares; pero, para el 74 % de los docentes la implementación del PV sí permite una mejor administración de sus clases y tiempo y argumentan su respuesta en las siguientes razones:

Porque puedo abarcar todas las clases y no ausentarme (...) Si por el hecho que para solicitar lo que necesito no tengo que perder un día laboral (...) Porque no hay que solicitar permisos dentro de horario (...) No he tenido que interrumpir mis lecciones para hacer trámites, lo puedo realizar después de salir del trabajo, porque como me queda cerca la regional puedo aprovechar ese tiempo (...) Porque permite estar de lleno en nuestros oficios (...) Me ahorro tiempo en traslado (...) Administró mejor el tiempo se pueden realizar trámites en línea sin afectar las clases (...) Claro porque tiene más tiempo para trabajar con los estudiantes.

El desglose resumido de los datos resultantes de la consulta a los docentes y las justificaciones que brindaron a su respuesta, se expone en la siguiente tabla:

Tabla 27

Justificaciones por las cuales los docentes participantes en el estudio consideran que el PV incide en una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares

Justificación	Porcentaje
- Perciben la relación entre la incidencia de la intervención con una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares	8 %
- El ahorro de tiempo en traslados a San José aunado a la rapidez, la agilidad y la cercanía de los trámites posibilitan una mejor administración del tiempo lectivo	33 %
-El menor uso del tiempo lectivo en permisos para solicitar trámites y servicios del PV	10 %
-Cultura de vocación docente y el uso de tiempo libre para solicitar trámites y servicios del PV	12 %
- Uso de oferta virtual de trámites y servicios del PV	4 %
-Otros	7 %
- No perciben la relación entre la incidencia de la intervención con una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares	10 %
- NS/NR	16 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

En resumen, por la cercanía geográfica de la sede regional, por la solicitud de trámites virtuales, por el ahorro de tiempo en traslado a San José, por el menor uso de tiempo lectivo en permisos, por poder realizar los trámites en tiempo libre o después de la jornada lectiva, por la rapidez y la agilidad en la entrega de los trámites, el 74 % de los docentes consideran que la intervención permite una mejor administración de sus clases y otras actividades curriculares y extracurriculares.

Criterio de Sostenibilidad

Al igual que como se realizó con el criterio anterior, es importante realizar una aproximación conceptual con el criterio de sostenibilidad. Consultando el texto Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (OCDE, 2002, p. 36) define:

Sostenibilidad Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo.

Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.

Sobre este particular, se expondrán los resultados de tres preguntas de evaluación dirigidas a determinar los beneficios de la intervención, las prácticas concretas sostenibles del proyecto, así como, las fortalezas y las debilidades de la intervención en el periodo de evaluación.

¿En qué Medida el PV Genera Beneficios Económicos, Sociales y Ambientales, a través del Tiempo, a sus Usuarios?

Hallazgo 8. Los actores indagados estiman que la intervención genera beneficios económicos, sociales, ambientales y psicológicos a los usuarios; sin embargo, existe una sobrevaloración del ahorro de tiempo por el desplazamiento a San José y beneficios económicos sobre el resto, quizás porque sienten el efecto más directo, más rápido y concreto de la disminución de tiempos y de costos asociada con el traslado a San José y otras erogaciones económicas asociadas.

Según la percepción de los funcionarios regionales y los directores institucionales, ellos identifican que la intervención genera beneficios económicos, sociales y ambientales. Los resultados se presentan el siguiente cuadro:

Tabla 28

Beneficios que identifican los funcionarios regionales y directores institucionales consultados que genera el PV

Tipo de beneficio	Directores de centros educativos	Funcionarios regionales
- Económicos	100%	90%
- Sociales	33,3%	80%
- Ambientales	16,7%	20%
- Psicológicos (emocionales)	.	10%

Fuente: Elaboración propia. Información derivada de los cuestionarios dirigidos a los a funcionarios regionales y a los directores de centros educativos.

El 100 % de los directores encuestados dicen que genera beneficios económicos, el 33,3 % dice que beneficios sociales y solo un 16,7 % opina que beneficios ambientales.

Para estos actores, de acuerdo con la información suministrada por el total de los encuestados, el principal beneficio que han recibido los funcionarios es el económico, asociado directamente con la disminución de costos personales en consumo de alimentación, tiempo, hospedaje, combustible, parqueo, transporte público en su desplazamiento a San José. El 33,3 % de los encuestados opinó que la

intervención le brinda beneficios sociales, opinión asociada con la disminuir riesgos por el desplazamiento a San José. El 20 % de los encuestados, se inclinó por beneficios ambientales.

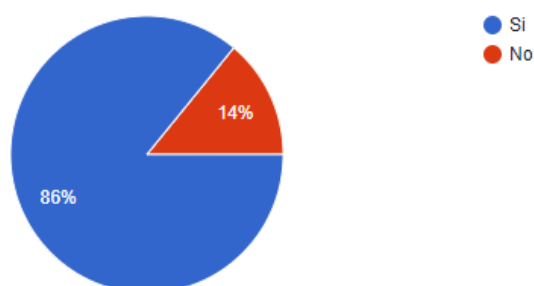
Los funcionarios regionales parecen estar de acuerdo con los directores institucionales al indicar en un 90 % que el principal beneficio que presta el proyecto al usuario es de orden económico. Además, en un 80 % afirman que presta beneficios sociales a los funcionarios. Solo un 20 % afirma que presta beneficios ambientales a los usuarios y un 10 % afirma que presta beneficios emocionales (psicológicos) a los funcionarios.

En resumen, tomando en cuenta la respuesta agrupada de los directores de centros educativos y de los funcionarios regionales, en su orden, designan que los principales beneficios que reciben los usuarios son económicos. Luego sociales, ambientales y psicológicos, respectivamente.

Desde la perspectiva del usuario, se les dirigió a los docentes la siguiente interrogante: Desde su experiencia, ¿Contribuye el PV al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes?

Gráfico 10

Opinión porcentual de los docentes consultados acerca de la contribución del PV al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes



Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

El 86 % de los docentes está de acuerdo con que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes. Solo el 14% de los docentes encuestados considera que la intervención no contribuye a dicha finalidad.

Al consultarles a los docentes el por qué, indicaron:

Tabla 29

Razones por las cuales los docentes consultados consideran que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes

Razones	Porcentaje
- Sí es efectivo para el bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes	13%
- El ahorro de tiempo y de costos en traslados a San José aunado a la rapidez, la agilidad y la cercanía de los trámites posibilitan el bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes	34%
- Por brindar el servicio requerido de manera eficiente, con variedad de trámites e información útil para el docente.	11%
- Uso de la oferta virtual de trámites y servicios del PV.	5%
- Los trámites que se realizan simplifican el ajetreo de los docentes, proporcionando disminución de estrés y desgaste físico generando salud mental, transparencia, seguridad, mayor tranquilidad al evitar presas, largas filas de espera y disfrutar de un ambiente más sano alejado de la contaminación ambiental por el traslado a San José.	21%
- La falta del profesional en Recursos Humanos para atender los trámites complejos provoca que las personas viajen a OC en San José, generando estrés y gastos.	1%
- Otros	1%
- No funciona como corresponde	2%
- NS/NR	12%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia. Información derivada del cuestionario dirigido a los docentes.

El 68 % de los docentes consultados, agrupando varias razones de respuesta, reconoce que la intervención genera beneficios referidos al ahorro de tiempo, el ahorro de costos en traslados a San José; el ahorro de tiempo por la rapidez, la agilidad y la cercanía geográfica de los trámites, los beneficios de bienestar físico, emocional, ambiental y social. Indican que la intervención proporciona disminución de estrés y desgaste físico generando salud mental, transparencia, seguridad, mayor tranquilidad al evitar presas, largas filas de espera y disfrutar de un ambiente más sano alejado de la contaminación ambiental por el traslado a San José.

El 16 % de los docentes consultados manifiesta que el PV brinda el servicio requerido de manera eficiente, con variedad de trámites e información útil para el docente y los trámites se pueden solicitar de forma virtual.

El 1 % destaca la ausencia del profesional en Recursos Humanos para atender

los trámites complejos, lo que provoca que las personas viajen a OC en San José, generando estrés y gastos.

Los tres informantes que fueron entrevistadas para este estudio comparten que la intervención genera beneficios económicos, ambientales y sociales. La Informante 1 (07/03/2024), indica que

...toda esta cuestión se ha hecho más eficiente, más eficaz, verdad, el poder desconcentrar todos estos servicios, verdad. Porque es un ahorro a escala en tiempo, en personal y demás, verdad. Entonces, por eso es que yo digo que he de gran beneficio...este Proyecto de Ventanilla...

Añade que

...hemos digitalizado más el servicio, lo que hace que las cosas sean más expeditas, más rápido y la oferta creo que la población de la Dirección Regional de Alajuela estado satisfecha. Claro, fuéramos mucho más expeditos si tuviéramos más personal para que fuera menos el tiempo de respuesta que por eso esa limitante de personal hay veces no nos sucede.

Esta actora es enfática al decir

...ya la gente no tiene que ir a la Porfirio [OC en San José] a solicitar constancias, desgloses y demás. Aquí hemos tratado de mejorar el servicio y minimizar el desplazamiento de los funcionarios porque tenemos en la página de la dirección regional... finalizamos el desplazamiento... el proceso que tenemos ahora es totalmente digitalizado.

Por su parte, la informante 2 (13/03/2024) arguye que "...atender a toda esta población de Alajuela, verdad, y darle todos los servicios que podía dar el aparato central, acá del Ministerio...". Destaca también "...primero en la cercanía, el acceso [evita] el gasto de recursos, de tiempo...".

Para la informante 3 (entrevista 19/03/2024), destaca que un beneficio bilateral del PV y la intervención, tanto para la Administración como para el usuario, es que contribuye a disminuir

...Por ejemplo, el que la Dirección Regional esté otorgando licencias que esté haciendo los nombramientos menores a 35 días y, que ya viene, a cuatro meses, que lo queremos de una vez les digo que prácticamente se va a hacer para el otro año. Esto hace que nosotros se minimice la consecuencia del error y, por tanto, la

posibilidad del reclamo administrativo y de la judicialización... ¿Qué es lo que estamos resolviendo en cuanto a reclamos administrativos? La judicialización, lo viejo que existía y esto nos ha permitido bajar la cantidad de reclamos y actualmente, por ejemplo, en demandas judiciales de 22 000 demandas, andamos alrededor de unas 5 000 demandas....

También esta informante realiza una amplia disertación sobre los beneficios económicos, sociales y ambientales que propicia la intervención. A manera de síntesis señala que

... el corazón y la labor sustantiva del MEP, es brindar servicios de educación...desde la Dirección Regional, sabiendo que esta información está desconcentrada y se origina, se encarga de tramitar esas necesidades, si es una incapacidad menor un mes, inmediatamente la Dirección Regional nombra, el servicio está, dos días después, un día, a lo máximo y, continúa. Y si son incapacidades o nombramientos mayores a un mes, igual, esto se reporta con celeridad, se nombra y, por otro lado, lo más importante, verdad, que es además de la continuidad del servicio.

En esta afirmación se indica como un beneficio central de la intervención la sustitución de personal para garantizar la continuidad del servicio educativo tanto a nivel administrativo como docente.

Adicionalmente señala

que darles beneficios a las y los trabajadores de que lejos de venir a esta oficina centrales y hacer filas por trámites, estos se hacen desde la Dirección Regional y de manera virtual, también. Entonces esta persona que, al no estar haciendo fila en oficinas centrales, está dando servicios en los centros educativos, nos estamos asegurando en la mayor cantidad la permanencia del docente en el aula y, por tanto, la continuidad de servicios y, ni se diga económicamente, porque muchos de estos docentes también necesitan pedir ese permiso y además de sacar desde su bolsa no solamente los pasajes. la alimentación que tiene que estar durante todo un día gastando tiempo en trámites a nivel de pagos, a nivel de licencias, a nivel de consultas, mientras que una certificación de salario, verdad, cualquier tipo de certificación, se le da en la Dirección Regional y que inmediatamente la tienen, por poner detalles, verdad.

Aquí se mencionan beneficios económicos que disminuyen referidos a los gastos

en alimentación y pasajes para transporte público para realizar los trámites en OC. Aprecia que previo a la desconcentración, el usuario gastaba mucho tiempo resolver situaciones referentes a pagos o salarios.

En sus palabras, vuelve a reiterar, el beneficio para los estudiantes y las comunidades educativas, al afirmar que el docente, al no estar haciendo filas interminables en trámites que ahora ofrecen las DRE, está en las aulas brindando el servicio educativo. Esto último revela un efecto importante del PV al proceso de enseñanza aprendizaje, como ya se indicó por parte de los actores que participaron en esta evaluación. También se refiere a que se ofrecen servicios y trámites virtuales, lo que constituye o refuerza el menor uso de tiempo lectivo en la solicitud de permisos para desplazarse a la DREA a solicitar los distintos trámites que ofrece el PV.

Otros beneficios económicos que enumera son: “le ahorra también al país miles de presas y más ahora, por ejemplo, que estamos con el tema de las carreteras y las grandes obras que se están haciendo. Y más bien el gobierno está promoviendo la virtualidad en algunas funciones públicas en las que se puedan, pues estas personas también no tienen que personarse a oficinas centrales y tener que someterse a estas presas en el país...”.

Desde los beneficios sociales y ambientales la funcionaria indica

...una persona que no va a sacar el carro acá con la gasolina,...cero papelería, porque todo esto también se hace digital desde la Dirección Regional, este social, ni se diga, porque muchas de estas personas están necesitadas, inmediatamente, su pago les está llegando lo más rápido posible y creo que el mejor termómetro es que no estamos saliendo en la prensa, que mire de docentes sin salario, verdad, que estas personas tienen su salario, que les está llegando con mayor celeridad porque la información desde la Dirección Regional está a tiempo, porque están reportando desde la Dirección Regional, pues ya están tramitando estos actos administrativos y ni se diga, por ejemplo, el tema de licencias, que es un tema social, que esta persona puede ir a cuidar a su hijo, a su madre, padre de familia, con esa licencia tramitada desde la Dirección Regional, entre otros, claro que sí y en todo sentido con la parte de gestión ambiental también.

A partir de los beneficios en trámites y servicios que la intervención ofrece a los usuarios, los tres informantes consideran positivamente, que el PV es pertinente con las necesidades de los funcionarios docentes y del MEP en general y, que la oferta de trámites y servicios desconcentrados satisface en un alto porcentaje las expectativas de

los usuarios.

Sin embargo, considera la informante 3, en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024, que “podríamos satisfacer más, mayores necesidades, es decir, puedo decir que, si bien es cierto, satisfacen, yo me atrevo a decir más de un 80% de necesidades”. En este margen porcentual, puede ser que esté considerando que el MEP no está cumpliendo con el total de trámites y servicios a desconcentrar. Aunado a lo anterior, también se puede estar refiriendo a los trámites y servicios incompletos de la II fase del PV que ofrecen las DRE, lo que la AI del MEP llama desconcentración impropia.

Los actores indagados estiman que la intervención genera beneficios económicos, sociales, ambientales y psicológicos a los usuarios, sin embargo, existe una sobrevaloración del ahorro de tiempo por el desplazamiento a San José y de los beneficios económicos sobre el resto, quizás porque sienten el efecto más directo, más rápido y concreto en relación con el tiempo y la disminución de costos asociados con el traslado a San José.

¿Cuáles son las Fortalezas y Debilidades Detectadas en la Gestión del PV?

Hallazgo 9. Las debilidades detectadas del PV están relacionadas con falta de presupuesto, la falta de capacitación, la falta de recursos humanos, la falta de infraestructura física para la DREA, lo obsoleto del equipo tecnológico y del Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, la deficiente conexión a internet, podrían tener incidencias profundas en las fortalezas identificadas de la intervención, si no son subsanadas, afectando su sostenibilidad.

Se encuestó a los docentes, funcionarios regionales y a los administradores educativos con referencia a las fortalezas y debilidades del proyecto. Estos actores fueron sometidos a las mismas preguntas, de donde se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 30

Fortalezas del PV en términos porcentuales, percibidas por los funcionarios regionales, los docentes y los administradores de centros educativos consultados

Opciones	Funcionarios regionales	Docentes	Administradores educativos
- Favorece la democratización del Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 y permite un contacto más directo con los	80 %	48 %	33,3 %

Opciones	Funcionarios regionales	Docentes	Administradores educativos
usuarios y con las labores que estos llevan a cabo.			
- Obliga a los servidores regionales a tomar decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico, lo que permite que la acción administrativa sea más ágil y flexible.	80 %	14 %	50 %
- Se satisfacen más adecuadamente las necesidades de la población, pues se favorece una respuesta local	90 %	44 %	83,3 %
- Se realizan los trámites y consultas, tanto salariales como laborales, de forma virtual y presencial a los usuarios	80 %	38 %	66.7 %
- Favorece la empleabilidad y estabilidad laboral	10%	-	-
- NS/NR	-	8%	-

Fuente: Elaboración propia. Información derivada de los cuestionarios dirigidos a los funcionarios regionales, a los docentes y a los directores de centros educativos.

El promedio porcentual de los datos de las respuestas brindadas por cada uno de los actores sirve como indicador para distinguir las principales fortalezas del proyecto:

- Se satisfacen más adecuadamente las necesidades de la población, pues se favorece una respuesta local (72,43 %).
- Se realizan los trámites y consultas, tanto salariales como laborales, de forma virtual y presencial a los usuarios (61,56 %).

Esta posible mayor identificación de los actores con las fortalezas señaladas concuerda con la mención en líneas atrás, de uno de los atractivos de la intervención según los encuestados, lo cual es, que ya no tienen que desplazarse a San José a realizar estas gestiones, con todos los inconvenientes económicos, ambientales, sociales y psicológicos ya comentados y que se generaban en los tiempos previos a la desconcentración.

Desde la DREA es posible satisfacer sus necesidades de información, con

menores costos económicos, ambientales, sociales y psicológicos, utilizando las formas reconocidas en la segunda fortaleza, que pueden gestionar sus trámites y servicios de manera presencial o de modo virtual. Complementariamente, si el funcionario tuviera que realizar su trámite de forma presencial, este aspecto se es favorecido por la cercanía geográfica.

Con respecto a las otras fortalezas, la Teoría del Programa, citando a Venegas (2009, p.p. 53 y 56), reconoce como ventajas de la desconcentración la democratización de sistemas y procesos al permitir un contacto más directo con los usuarios y con las labores que estos llevan a cabo (57,76 %). Los usuarios, como se dijo en otro apartado, reconocen en los funcionarios regionales la cara y el corazón de la intervención, al tener a alguien visible y en quien pueden confiar o solicitar cuentas por la información o trámite recibido. Este contacto se establece por medios presenciales y virtuales. Esta fortaleza facilita el acceso a la información de una manera cercana, oportuna, ágil, segura y transparente. La democratización de los servicios y trámites desconcentrados se manifiesta en que los productos que ofrece el proyecto, no solo los ofrece OC, sino que están distribuidos en 27 DRE, donde los usuarios pueden concurrir para satisfacer sus necesidades de información laboral y salarial.

De igual forma, Venegas (2009, p. 53 y 56) también reconoce como ventaja de los procesos desconcentrados, el empoderamiento de los servidores regionales para que tomen decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico, lo que permite que la acción administrativa sea más ágil y flexible (48 %). Este empoderamiento o independencia de los funcionarios regionales con respecto al órgano superior, debe propiciarse desde el conocimiento, la experiencia, la información y la debida capacitación de los servicios y trámites desconcentrados, con la finalidad de que los funcionarios se sientan seguros, responsables, capaces y puedan desarrollar la tarea encomendada.

En el caso de los procesos desconcentrados en la DREA, la falta de personal profesional y de apoyo administrativo aunado a la falta de capacitación a los funcionarios regionales, carencias identificadas en este estudio evaluativo, no posibilitan que los servidores regionales atiendan algunos procesos y contesten las dudas o resuelvan algunas cuestiones a los administrados. El personal informado, desde la técnica y el conocimiento por medio de la capacitación, es indispensable para el empoderamiento de los funcionarios que están impulsando un proceso de desconcentración administrativa.

Adicionalmente, resulta interesante constatar por medio de los datos que, las dos últimas fortalezas comentadas, al igual que las dos primeras mencionadas, fueron identificadas con altos porcentajes por los funcionarios regionales. Quizás, por el ejercicio de las funciones que realizan, las reconocen de esa forma, por estar dimensionadas en una relación usuario-servidor.

En el caso de los docentes y los directores, las dos primeras fortalezas son, posiblemente, mayormente reconocidas desde la experiencia personal y por ser efectos esperados de la implementación para la población meta.

El 10 % de los funcionarios regionales reconoce una fortaleza adicional a las propuestas en el cuestionario, que se relaciona con que la intervención “favorece la empleabilidad y estabilidad laboral”. Esta fortaleza refleja una de las funciones de la intervención, la cual es sustituir personal en licencias sin o con goce de salario y en incapacidades menores o iguales a 35 días extendidas por la CCSS o el INS. Esta función constituye socialmente un beneficio en tres sentidos: permite el empleo de personas de la región y de los cantones que la componen en casi 50 clases de puestos de los estratos administrativo, administrativo docente, técnico docente y docente, lo que beneficia las economías locales y familiares, así como, la disminución de personas en condición de pobreza y la continuidad del curso lectivo para los estudiantes.

En cuanto a la estabilidad laboral, aunque el empleo es temporal por cuanto son sustituciones, estas son muy frecuentes y, en muchos casos, la sustitución de un funcionario se prorroga debido a la continuidad de enfermedad del titular. Inclusive, se conoce de casos donde el titular fallece, renuncia, se reubica o se pensiona y, si el sustituto que lo ha venido supliendo cuenta con los atestados académicos y profesionales correspondientes, es prorrogado por el resto del año o periodo hasta ya sea que gane el beneficio de propiedad en el cargo o que llegue otra persona en propiedad a la plaza en condición de traslado, por excepción o concurso público.

A estas fortalezas se añaden, que el proyecto satisface las necesidades de los usuarios, como ya se indicó y, que es relevante para los usuarios, según la opinión del 100 % de funcionarios regionales y el 100 % los administradores de los centros educativos y de los informantes consultados por el estudio. De alguna forma u otra, estas últimas fortalezas presentan una estrecha relación con las primeras. En resumen, se puede afirmar que la intervención es pertinente para los usuarios.

Otra fortaleza que se identifica en el estudio surge cuando se les pregunta a los directores institucionales ¿El Proyecto Ventanilla estimula la motivación y el desempeño

de los docentes a su cargo? Para el 100 % de los administradores de centros educativos el proyecto estimula la motivación y el desempeño de los docentes a su cargo y sustentaron su respuesta en las siguientes justificaciones:

Es más fácil (...) No hay que ir a San José la desconcentración de los servicios es importante ya que ahorra tiempo en las diligencias propias del cargo, además permite coordinar de la una forma más regional las citas, evitando pérdida de lecciones y estrés por viajes largos y filas largas (...) Sí, ya que se le facilita la tramitología (...) Trámites más ágiles (...) Sí, porque se da a través de un recurso tecnológico.

Este aspecto de las fortalezas del PV también fue abarcado por los informantes entrevistados. La Informante 1 (entrevista 7/3/2024), considera que

...lo fuerte del proyecto: la conectividad, el equipo y el recurso humano. El equipo ya nos lo dieron, la conectividad la tenemos, solo nos falta más que recurso humano (...) toda esta cuestión se ha hecho más eficiente, más eficaz, verdad, el poder desconcentrar todos estos servicios, verdad....

También precisa que "...hemos digitalizado más el servicio, lo que hace que las cosas sean más expeditas, más rápido y la oferta creo que la población de la Dirección Regional de Alajuela estado satisfecha...".

La Informante 2, (entrevista 13/3/2024), menciona que

...primero en la cercanía, el acceso [evita] el gasto de recursos...de tiempo...existían las 2 modalidades de atención de trámites presenciales y virtuales...Si la oferta es pertinente, es necesaria, pero hay que fortalecerla con recursos...la atención directa... la agilidad del trámite, verdad, una atención individualizada.

La Informante 3, (entrevista 19/3/2024), considera que

una de las fortalezas es la gestión del talento humano en las direcciones regionales... este la credibilidad que se han ganado en cada una de estas direcciones regionales que...están desconcentradas, ha sido de mucho beneficio, hay mucha credibilidad en el servicio (...) la excelente coordinación que hay, verdad, compañerismo, colaboración, coordinación entre Direcciones Regionales y Oficinas Centrales, tan así, que nosotros hacemos reuniones cada mes, cada mes hay un equipo de Oficinas Centrales dando seguimiento al trabajo, dudas,

consultas y, en especial, porque se han venido muchos retos, verdad....

También señala una fortaleza que resulta crucial para el desarrollo de la intervención, como lo es “tener sistemas... tener información” a nivel central y en las DRE. De igual forma, esta actora manifiesta que

...hay un equipo representante de los Jefes de Servicios Administrativos y Financieros que trae las consultas o gestiona las consultas, para homologar la gestión. Eso es importante porque lo que hemos hecho es homologar, en todo momento, como lo hace cada dirección regional y si hay que tomar acciones, si hay que mejorar, pues, si hay que retrotraer, también se hacen ajustes, de manera que todos sepamos y tengamos la misma información....

Por último, una fortaleza importante que es reconocida por los tres informantes entrevistadas es que el PV contribuye a una gestión financiera más eficaz, eficiente y económica de los recursos públicos. La informante 1 afirma: “...Pues sí, claro que sí. Es una gestión financiera más eficaz, eficiente y económica” (2024).

La informante 2 (2024) consideró que el PV contribuye a una gestión financiera más eficaz, eficiente y económica

...porque la atención es directa, es más directa, es más cercana, entonces, al ser más cercana, diay tenemos menos procesos, menos gestiones..., esa atención directa, me parece que, si beneficia el sistema, ojo con los recursos pertinentes, verdad, porque si no hay un desgaste también.

Por su parte la informante 3, sobre la contribución del PV a una mejor gestión financiera más eficaz, eficiente y económica menciona

...sí, tenemos todo mapeado y no solamente desde los movimientos que se hacen en oficinas centrales, sino en las direcciones regionales y esto hace que nosotros tengamos que contribuya completamente una mejoría en la gestión financiera, para prever las necesidades de recursos para dotar de remuneraciones y a su vez a las diferentes subpartida o coetillas que implica la partida de Remuneraciones y poder prever el pago de estas personas.... Entonces definitivamente, y eso nos ha permitido prever casi que con exactitud la necesidad de recursos, de traslado y de hacer ejercicios económicos, tanto como el traslado de partidas que se hacen vía decreto, como prever la necesidad de un presupuesto, de modificación de legislativas o presupuestos extraordinarios. Eso se hace gracias también al trabajo del Proyecto Ventanilla, que en conjunto con las direcciones regionales podemos

tener la información. Y lo mismo que prever de la necesidad de recursos para dar continuidad al servicio educativo también. (2024)

Dentro de este mismo criterio y apartado, corresponde indagar las debilidades del Proyecto Ventanilla. Al igual que con las fortalezas, se sometió a validación de los funcionarios regionales, los docentes y los administradores de los centros educativos una lista de eventos seleccionados con el criterio del evaluador y la posibilidad de que los encuestados pudieran argumentar otra debilidad.

Para indagar sobre las debilidades, se les realizó una misma pregunta a los funcionarios regionales, a los directores de centros educativos y a los docentes que participaron en la evaluación. Los resultados son los que continuación se exponen: ¿Cuáles son las principales debilidades que usted considera afectaron al Proyecto Ventanilla en el periodo 2020-2022?

Tabla 31

Opiniones en términos porcentuales, acerca de las debilidades del PV, planteadas por los participantes en el estudio

Opciones	Funcionarios regionales	Docentes	Administradores educativos
-La falta de personal administrativo para atender algunos de los trámites Fase II de la oferta del Proyecto Ventanilla	90 %	46 %	66,7 %
-Las continuas caídas (interrupciones) del sistema operativo (Plataforma de Servicios)	60 %	46 %	33,3 %
-Personal poco comprometido con la función a desempeñar	10 %	-	-
NS/NR	-	11 %	-

Fuente: Elaboración propia. Información derivada de los cuestionarios dirigidos a los funcionarios regionales, a los docentes y a los directores de centros educativos.

Este cuadro de resultados referente a las debilidades de la intervención durante el periodo de estudio pone al descubierto que las debilidades son “más amenazantes”.

La falta de personal administrativo es apuntada por la mayoría de los encuestados como la principal debilidad de la intervención. Cabe indicar que este dato lo han brindado los funcionarios regionales en dos ocasiones en este estudio, al afirmar el 90% que el personal es insuficiente para atender los trámites y servicios encomendados. A este dato se debe sumar la ausencia del Profesional 1 A de Servicio Civil, con especialidad en Recursos Humanos.

En mayor frecuencia que el resto de los actores, los funcionarios reconocen que otra debilidad la constituyen las continuas caídas (interrupciones) del sistema operativo (Plataforma de Servicios) y del Sistema de Pagos y Planillas Integra 2. Este aspecto ya fue tratado en otro apartado de este estudio, cuando se trató los inconvenientes que afectan la sustitución oportuna de las personas funcionarias docentes en periodos iguales o menores a 35 días, ya sea la sustitución provocada por licencias con o sin goce de salario y por incapacidad medica de la CCSS o del INS. Además, en este mismo apartado se refirieron algunos hallazgos encontrados en un estudio realizado por Fernández Hernández (2017), el cual ha sido aludido en varias ocasiones en esta evaluación.

En la mencionada investigación retrata los problemas de internet que llevan a la interrupción del funcionamiento de la PdS que se utiliza para operar la entrega de los servicios y trámites del proyecto. En términos generales, Fernández Hernández (2017) encontró esta misma debilidad en el funcionamiento de la PdS instalada en cada DRE y que fue compartida por todos los actores regionales, tanto las 24 jefaturas regionales del DSAF y los 24 Profesionales de Servicio Civil 1 A o B, especialidad en Recursos Humanos, funcionario encargado de brindar el servicio en cada DRE, participantes en ese estudio:

Esta situación no es nueva y afecta el servicio en el sentido de que provoca aumento en los tiempos de espera y trae insatisfacción a los usuarios, lo cual es tolerable, por cuanto según los encuestados, no es comparable con las seis o más horas de viaje y espera para obtener la misma información en las Oficinas Centrales en San José.

Estas debilidades deben ser subsanadas a la brevedad posible, pues resultan vitales en la entrega oportuna y de calidad de los servicios ofrecidos por la intervención. Son insumos básicos para el funcionamiento y la continuidad de los servicios que brinda el proyecto a los usuarios de la DREA. Estas debilidades son peligrosas y afectan las fortalezas indicadas por los mismos actores.

Es necesario volver a recordar que la CGR en su informe, ya reseñado y que fue el que dio origen a esta intervención, señaló que los trámites a desconcentrar debían guardar correspondencia con los recursos de cada DRE. También la Teoría del Programa señala que toda iniciativa de desconcentración debe contar con mayor personal, dado que además de las funciones propias, se están asumiendo funciones “extras” del órgano jerárquico. El personal requerido, debidamente capacitado, con las

herramientas y los insumos necesarios para realizar el trabajo de manera efectiva, junto con el buen funcionamiento de la PdS y el Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 son los recursos básicos con los que debe contar cada DRE para la prestación de los servicios y trámites desconcentrados.

Cabe mencionar en este punto que la informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, enfatiza que durante el año 2023 fue subsanado lo relacionado con los insumos informáticos y en el 2024 la conexión a internet. La informante lo retrata diciendo "...es lo fuerte del proyecto: la conectividad, el equipo y el recurso humano. El equipo ya nos lo dieron, la conectividad la tenemos, solo nos falta más que recurso humano".

Queda implícito que las mejoras realizadas a esta situación que evidenció el estudio evaluativo fueron subsanadas después del periodo de evaluación señalado. De esta declaración es importante destacar dentro de este apartado, la reiteración de una debilidad seriamente señalada a lo largo de este estudio evaluativo, como la es la falta de recurso humano.

Por otra parte, este mismo informante manifiesta que una debilidad administrativa al percibir

Bueno, yo le voy a decir que debilidad tenemos. Hemos tratado de capacitar a los directores, con respecto a cómo se llenan los formularios, cómo se envía, que se envía aquí, qué va a las unidades de San José... es como, no sé, no hay forma, sigue habiendo errores... Entonces es difícil, el director es muy difícil, para decirle que no leen que lo que uno les manda.

La informante 2, en entrevista del 13 de marzo del 2024, demanda "Entonces denos las herramientas y los recursos... Recurso humano, recurso humano técnico capacitado de acuerdo a la demanda que tengamos con este, el recurso físico, la tecnología...". Por otro lado, menciona como debilidades "...la capacitación... presupuesto, de recurso económico..., cómo contratas a más recursos técnicos para que te haga esa tarea, no tenés presupuesto...". De forma contundente y directa dijo "Cuando hablo solo del recurso físico y recurso humano. Eso nos han quedado debiendo, al menos, en una región tan grande como Alajuela".

La Informante 3, en entrevista del 19 de marzo del 2024 manifiesta que ...no se puede hacer chocolate sin cacao... si no tenemos personas. Si no tenemos recursos tecnológicos y, por supuesto, dinero que ya sabemos que, a nivel de inversión del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, no lo tengo

que decir yo, basta con que se analicen las últimas leyes de presupuesto de los últimos 3 años, bueno, voy a poner 5 años y se va a ver la disminución a nivel presupuestario...mientras tengamos estas normas presupuestarias de que no se pueden crear plazas. No se pueden reasignar plazas.

También señala como debilidades

sí recursos, especialmente, recurso humano y recurso tecnológico., las últimas computadoras que nos dieron, se pegan todas, más bien las terribles, e incluso estamos verdad, no tienen capacidad. Entonces si para hacerlo, operativo los sistemas de nombramientos acá, por ejemplo, de INTEGRA que ya está desfasado, tiene más de 10 años y 2014, 10 años, tiene más de 10 años... ya este sistema está obsoleto.... es como vamos con una carreta que tampoco nos permite... pero mirá es difícil cuando los recursos han sido recortados.

Solo los funcionarios regionales agregaron otra debilidad: personal poco comprometido con la función a desempeñar (10 %). La percepción de esta debilidad puede estar motivada por otras debilidades, como lo son, la falta de capacitación en los trámites y servicios del proyecto, la falta de recursos y herramientas necesarias para desarrollar el trabajo de manera efectiva y la ausencia del Profesional de Servicio Civil 1 A, especialidad Recursos Humanos, que proporcionaba guía, orientación, seguridad, experiencia y organización al equipo de trabajo regional, así como a los usuarios de los servicios y trámites desconcentrados.

Si el personal de apoyo administrativo se siente inseguro, sin guía, sin apoyo, sin conocimiento, sin experiencia, ni los recursos necesarios para realizar su trabajo de manera efectiva, es probable que la percepción de los mismos actores sea mirar el poco compromiso o responsabilidad, soslayando las otras debilidades en que subyace la debilidad señalada.

Además de lo indicado, los funcionarios regionales consultados por el estudio, según lo reseñado en la tabla 16 sobre las mejoras que se le pueden implementar al PV según la opinión de los funcionarios regionales de la DREA, manifiestan que perciben como necesidades de mejoras o debilidades del PV la infraestructura física en que opera el proyecto (70 %), la capacitación recibida para mejorar la prestación del servicio (70 %), la dotación de equipo, de mobiliario y de tecnología de punta (70 %) y una mejor remuneración económica (80 %).

Esta última debilidad está conectada al recargo de trabajo y la responsabilidad

que demandan los trámites del PV para los oficinistas que están realizando labores profesionales y no solamente operativas o de apoyo como les corresponde, de acuerdo con manual de puestos. Están realizando un trabajo que embarga responsabilidad técnica, legal y económica por la cual no están recibiendo el salario conforme a las funciones que desempeñan.

Sobre el particular, la informante 1, en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024, menciona

... Seríamos un poco más eficientes si tuviéramos el personal. Requerido porque a la Alajuela tiene que atender más de 7 000 funcionarios, es decir, casi que el 9 % de la planilla total y lo que yo tengo aquí para hacer parte del proceso de sustitución de funcionarios son dos oficinistas que hacen los trabajos técnicos y profesionales y tengo dos compañeros reubicados que también hacen parte de las funciones, si no fueran por ellos, esta esta dirección regional no saldría...actualmente, el talón de Aquiles de este departamento para poder ser más eficiente en ese Proyecto de Ventanilla es la falta de personal...más personal y personal calificado.

En términos generales, las debilidades están relacionadas con falta de presupuesto, la falta de capacitación, la falta de recursos humanos, falta de infraestructura física para la DREA, lo obsoleto del equipo tecnológico y del Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, la conexión a internet, ampliamente esta última debilidad enfatizada por las informantes 2 y 3.

¿Cuál(es) de las Siguietes Prácticas Contribuyen a la Sostenibilidad del Proyecto Ventanilla? (puede seleccionar más de una opción)

Hallazgo 10. La principal práctica que contribuye a la sostenibilidad de la intervención es la mejora de la imagen y de la reputación de la Dirección Regional de Educación de Alajuela y del MEP.

Por último, se consultó a los docentes, a los administradores educativos y a los funcionarios regionales sobre: ¿Cuál (es) de las siguientes prácticas contribuyen a la sostenibilidad del Proyecto Ventanilla? (puede seleccionar más de una opción).

Para esta respuesta se sometieron a consideración de los encuestados siete posibles prácticas vinculadas a evaluar la sostenibilidad de la intervención, encontrando los siguientes resultados:

Tabla 32

Opinión porcentual de los docentes, de los funcionarios regionales y de los administradores educativos acerca de las prácticas que contribuyen a la sostenibilidad del PV

Prácticas	Funcionarios regionales	Docentes	Directores
Mejora de la imagen y la reputación de la DREA y el MEP	30 %	59 %	50 %
-Mayor y mejor aprovechamiento de los recursos: internet, energía, agua, papel	20 %	41 %	33,3 %
-Ahorro de costos en la elaboración y distribución de sus servicios y trámites	10 %	32 %	83,3 %
-Disminución de la corrupción	10 %	8 %	33,3 %
-Promoción de servicios y trámites limpios para crear un medio ambiente más seguro, saludable y productivo	20 %	19 %	0
-Evita la movilización de personas haciendo uso de un vehículo u otro medio accionado por combustión interna	10 %	43 %	66,7 %
-Promoción de políticas de inclusión social	0	10 %	0
-Ninguna de las anteriores	-	10 %	-

Fuente: Elaboración propia. Información derivada de los cuestionarios dirigidos a los funcionarios regionales, a los docentes y a los directores de centros educativos.

La práctica de sostenibilidad del PV que mayor promedio porcentual registra es mejora de la imagen y de la reputación de la DREA y el MEP con (46,33 %). Esta valoración es congruente con el árbol de objetivos construido desde la Teoría del Programa, donde se coloca en la cúspide de todo el proceso de desconcentración la mejora en la imagen del MEP y de la DREA.

Al observar los datos de opinión porcentual de los funcionarios regionales, en la tabla 31 sobre la opinión de las personas participantes acerca de las prácticas que contribuyen a la sostenibilidad del PV, la práctica en cuestión fue señalada por los funcionarios regionales con el porcentaje más alto (30 %). Sin embargo, al comparar ese dato, expresado por los funcionarios regionales, en comparación con los datos proporcionados por los docentes y los administradores educativos consultados, resulta ser el menor.

Desde lo interno de la DREA, el mayor porcentaje de funcionarios regionales (70 %), no visualiza la práctica de sostenibilidad indicada. En los casos de la opinión de los docentes y los administradores educativos, identificaron la mejora de la imagen y de la reputación de la Dirección Regional de Educación de Alajuela y el MEP, de forma más consistente y convincente.

Detrás de la percepción que afirma que el proyecto mejora en la imagen y de la reputación de la DREA y del MEP, subyace lo que pasaba anterior a la desconcentración: largas filas de usuarios, largos tiempos de espera para ser atendido, amplias presas vehiculares por la platina en el puente Lic. Alfredo González Flores en la autopista General Cañas viajando a San José, inseguridad ciudadana (robos, asaltos, accidentes), gastos económicos relacionados con transporte público, alimentación, hospedaje, parqueos, entre otras situaciones. Estas masivas migraciones de funcionarios de todo el país a OC del MEP en San José estaban ocasionadas por errores y omisiones en la planilla de pago a los servidores que se expresaban en sumas giradas de más, sumas giradas de menos, lo que llevaba a la interposición de reclamos administrativos y judiciales que los funcionarios formulaban contra el MEP.

La entrada en vigencia del Sistema Integrado de Pago y Planillas Integra 2 (automático y tecnológico) superó al anacrónico, manual y lento sistema de pagos anterior. Este logro en el 2014 permitió poner en marcha el proyecto de desconcentración de trámites y servicios en las DRE del país, ordenado desde el 2012 por la CGR. El ente contralor tenía claridad sobre cuales trámites propiciaban los errores y omisiones en sumas giradas de más, en sumas giradas de menos, como lo fueron la inclusión de rebajos salariales justificados e injustificados por ausencia al centro de trabajo, incapacidades médicas del INS y la CCSS, los nombramientos iguales o menores a 35 días y de las licencias con goce y sin goce de salario inferiores a 35 días.

La inclusión de esos movimientos de personal, entre otros que ofrecen las DRE, ha mejorado la gestión y disminución de los errores y omisiones de pago en el salario de los servidores, aunado a la cercanía de los servicios desconcentrados con los centros educativos y a la facilidad, el acceso virtual y la agilidad con que se prestan los trámites, todo esto en su conjunto, ha potenciado valor a la instancia regional a través un servicio vital para los administrados.

La razón de fondo que subyace y le da valor público al PV desde las DRE la externó la informante 3 en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024, cuando afirma qué tan efectivas son acciones que desarrolla el V desde las DRE para mejorar los

errores administrativos en el pago de salarios:

Sí, totalmente, son muy muy efectivas porque este, en especial más céleres, pero en especial la corrección del error, porque al tener una relación directa con la Dirección Regional y que esté desconcentrado, lejos de estar centralizado todo, en la regional, pues hace que la información venga sumamente depurada o que se registre sumamente depurada desde la regional definitivamente minimiza el impacto y la consecuencia del error en todos los sentidos. En el acto administrativo como tal, como también con la erogación del fondo público...

Por otra parte, esta misma actora institucional comenta que el hecho de que las DRE estén facultadas para registrar información sobre movimientos de personal en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, esto hace que “se minimice la consecuencia del error y, por tanto, la posibilidad del reclamo administrativo y de la judicialización...”.

No está de más indicar, que previo a la desconcentración de los trámites y servicios en las DRE, el MEP tenía una imagen de ser un mal pagador de los servicios que prestaban sus funcionarios. Este escenario se logra evidenciar muy bien en el informe de la CGR, que sirve de fundamento a la intervención objeto de evaluación y, al contexto y antecedentes que presenta la Memoria del MEP 2006-2014 en que surge la intervención.

Esta situación de mala imagen del MEP se evidencia también en el árbol de problemas que presenta la Teoría del Programa, elaborado para analizar las causas y consecuencias de la centralización de las gestiones en materia de recursos humanos en el MEP. Además, en la tabla 3, Dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP, la dimensión económica señala al MEP como un mal pagador de los servicios de sus funcionarios.

Esta situación de afectación de los funcionarios por falta de pago del salario también se reseña en la tabla 4, Análisis de actores involucrados en la intervención usando la Metodología del Marco Lógico (ML), donde se mencionaron las implicaciones de la satisfacción de las necesidades personales y familiares referidas, que hace incurrir a los funcionarios, responsables del hogar, a solicitar préstamos u otras formas de endeudamiento para sobrevivir.

La informante 3, en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024, aludiendo a los tiempos anteriores a la desconcentración, complementariamente a lo dicho en el párrafo

anterior, mencionó

...No lo tengo que decir yo, lo dice la prensa y, tenés que buscar la prensa previa al 2014. Casi que ese es el termómetro, podríamos decir, los titulares eran todos los años, docentes sin pago, reclamos y, evidentemente, una, un docente que no tiene su pago, va a estar aquí haciendo fila, porque primero está, la, su familia y satisfacer las necesidades básicas de la alimentación, comida, vivienda, etcétera.

Contrariamente, la mejora de la imagen del MEP y la DREA se ve reflejada en la tabla 5 sobre la cadena de resultados del PV-MEP, donde uno de los impactos del proyecto es que favorece la productividad de la DREA.

Adicionalmente, considerando el valor promedio de los porcentajes asignados al resto de las prácticas sostenibles, la preferencia de los encuestados las colocó en el siguiente orden:

- Ahorro de costos en la elaboración y distribución de sus servicios y trámites (41,76 %)
- Evita la movilización de personas haciendo uso de un vehículo u otro medio accionado por combustión interna (36,56 %)
- Mayor y mejor aprovechamiento de los recursos: internet, energía, agua, papel (31,43 %)
- Disminución de la corrupción (17,1 %)
- Promoción de servicios y trámites limpios para crear un medio ambiente más seguro, saludable y productivo (13 %)
- Promoción de políticas de inclusión social (3,33 %)
- Ninguna de las anteriores (3,33 %)

Por el contexto de que son los beneficios económicos los que mejor perciben los usuarios de la intervención como bondades, principalmente, en referencia a que la desconcentración evita viajar a San José a realizar las gestiones, el mayor reconocimiento de las prácticas relacionadas con el ahorro de costos en la elaboración y distribución de sus servicios y trámites (41,76 %), evita la movilización de personas haciendo uso de un vehículo u otro medio accionado por combustión interna (36,56 %) y el mayor y el mejor aprovechamiento de los recursos internet, energía, agua, papel (31,43 %), son ejemplos claros de la percepción economicista y ambiental indicada por los encuestados, debido a que las prácticas de sostenibilidad mencionadas son formuladas desde las lógicas del costo-beneficio y del costo-efectividad.

Dentro de las prácticas de sostenibilidad expuestas por las entrevistadas, la

informante 1 en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024, mencionó:

Bueno. eh en el ambiental, imagínese cuántas hojas dejamos de imprimir porque todo se va de forma digital, igual allá. La precisión de la información, el tiempo de respuesta todo eso ayuda con la sostenibilidad, es parte de la sostenibilidad de este proyecto, verdad, que las cosas son mucho más expeditas se ahorra papel, se ahorra tinta, tiempo, sobre todo tiempo en esta época que es difícil, verdad. El traslado entre un lugar y otro, pues toda esa cosa afecta, contribuye para el bienestar...”.

La informante 3 en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024, destacó que dentro de las prácticas de sostenibilidad que promueva el PV se gestan a partir de algunas actitudes como “... la negociación, mucho es negociación... Negociación, prácticas como: homologar gestión, los procedimientos claros, procedimientos claros, precisos, verdad, porque eso es importante, porque la gente sabe que tiene que hacer, verdad”.

Además, mencionó “La capacitación, eso es importante, sí capacitación y seguimiento que eso se lo seguimos dando”. Es importante mencionar en este aspecto que la capacitación y la coordinación de procesos solo se da a nivel de autoridades regionales y de autoridades de OC. Al parecer, llega poco o no llega a los funcionarios regionales. Según algunos datos encontrados por esta investigación evaluativa, el gráfico 5 “Opinión porcentual de los funcionarios regionales acerca de la información y conocimiento que poseen para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región”, revela que la mitad del equipo regional participante en el estudio, manifiesta que no cuenta con el conocimiento e información necesaria para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región, mientras que la otra mitad de funcionarios regionales, considera que sí. También el gráfico 4 que presenta el nivel de satisfacción de los funcionarios regionales con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del PV, indica que una mayoría ajustada de funcionarios regionales (60 %) aprecian satisfacción por las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto.

Sin embargo, un porcentaje relevante de 40 % manifiesta poca o ninguna satisfacción por las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites de la intervención. Finalmente, según la tabla 16 titulada “Mejoras que se le pueden implementar al PV según la opinión de los funcionarios regionales de la DREA”, estos actores manifestaron claramente que una

mejora a implementar para mejorar la gestión regional del PV lo es la capacitación recibida para mejorar la prestación de servicios del proyecto, cuyo porcentaje de apoyo fue de un mayoritario 70 %.

Los datos suministrados por los funcionarios regionales encargados de la administración de los servicios y trámites laborales del PV en la DREA se contraponen a la práctica de sostenibilidad de capacitación y seguimiento defendida por la informante

Por otra parte, esta misma informante 3, destaca que una práctica de sostenibilidad es

la existencia de sistemas con información, tal vez no es la mejor, pero por lo menos saben que ahí está y que es una información cierta, una información pública, una información legal que también mucho es también que nos hemos ajustado a la legalidad (...) para seguir sensibilizando sobre ese tema sobre procedimientos, pero eso le ha dado mucha sostenibilidad al sistema, por ejemplo, este tema que ellos consultan en Integra tomen aquí está la información, entonces disminuye la consecuencia del error, entonces es más fácil darles información a las personas desde el sistema.

Una competencia que destaca la informante 3 como una práctica de sostenibilidad es la capacidad de liderazgo de la directora de la DRH

...porque es convencer a estas personas que están en esas direcciones regionales y decirles por fa ayúdenos, porfa mi corazón, colaboremos, mi cielo, ver que esto es importante... terminamos trabajando como verdaderos equipos de trabajo... pero sí es mucho tema de liderazgo porque los equipos de trabajo [OC-DREA] están empoderados para resolver entre ellos, que no se sienten esa camisa de fuerza, más bien están con disposición de ir a buscar esa moneda al fondo del mar para solucionar.

Mucho de lo que menciona la informante 3 lo conversó la informante 1 en entrevista del 7 de marzo del 2024, sobre el estilo o tipo de capacitación que se da o se imparte, posiblemente, alude a esa "coordinación directa... entre los equipos de trabajo... empoderados para resolver entre ellos".

Otra práctica de sostenibilidad que señala la informante 3 son las mejores prácticas administrativas

...esto también ha permitido con la a través de la misma desconcentración, transparentar la gestión, porque de alguna manera se creía que eso estaba sumamente centralizado, que esto solamente este prestaba para hacer

politiquería o amiguismos políticos y todo el asunto, situación que le ha dado mucha credibilidad a la Dirección de Gestión del Talento Humano y a todos los procedimientos de transparencia, publicidad, legalidad y, lo cual es totalmente congruente con la gestión pública, verdad, con la gobernabilidad que deben de y la gobernanza que tienen que tener las organizaciones públicas....

Esta misma práctica de sostenibilidad, sirve para introducir la situación de la corrupción en la gestión administrativa de nombramientos del MEP. La intervención a nivel de la DREA impulsa con la publicación de las incapacidades y licencias menores de 35 días, nombrar un sustituto con apego a principios de idoneidad, méritos y una mayor transparencia, con la finalidad de desterrar una de las prácticas administrativas más críticas a nivel del MEP, como son los nombramientos de personal, debido la acostumbrada mala práctica del clientelismo político, de amistad o familiar.

No obstante, la respuesta a esta nefasta práctica administrativa, como lo representa la disminución de la corrupción, no es considerada como una de las prácticas sostenibles más reconocida por los participantes. El 33,3 % de los directores de centros educativos, el 10 % de los funcionarios regionales consultados y el 8 % de los docentes participantes en el estudio, consideran que el proyecto no contribuye a la disminución de la corrupción, lo cual evidencia una baja credibilidad de la incidencia del proyecto en la disminución de la corrupción.

En relación con estos resultados referidos al protocolo establecido de publicación para efectos de nombramientos como factor para disminuir la corrupción, la informante 1 (2024) considera que esta práctica administrativa es “para nosotros es una fortaleza, verdad” dado que la difusión de la información usando este medio tecnológico llega “a mayor número de personas”. Desde la teoría, este procedimiento apuesta a la democratización del proceso, a brindar mayor oportunidad de información e igualdad de oportunidades. No obstante, la intención, no es considerada así por los participantes en la investigación evaluativa.

Por último, uno de los elementos que debe considerar la sostenibilidad es el resguardo del tejido social y, principalmente, en el reconocimiento de derechos a personas en condición de discapacidad, de pobreza o exclusión social. Sin embargo, los encuestados reconocen con una distinción baja que la intervención esté llevando a cabo la promoción de políticas de inclusión social. Esta práctica de sostenibilidad no debería pasar prácticamente desapercibida y, cabría preguntarse por qué no fue avalada como tal. Esta respuesta quedará para otra evaluación o investigación.

Capítulo 5

Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

En este capítulo se exponen las correspondientes conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas que resultaron del proceso de evaluación al Modelo de Gestión del Proyecto Ventanilla que se desarrolló en la Dirección Regional de Educación de Alajuela del 2020-2022.

5.1. Conclusiones

Según el árbol de problemas propuesto en la Teoría del Programa, esta intervención denominada PV nace como una respuesta a la alta concentración de los procesos de manejo, trámite e ingreso de la información de los movimientos de personal en el sistema de pagos y el control interno, que generaba errores y omisiones en la emisión de la planilla mensual.

Estos errores y omisiones en el ingreso oportuno de la información, generaba altas sumas giradas de más, sumas giradas de menos, con el profundo efecto en las finanzas públicas. Estos errores y omisiones en los pagos mensuales provocaban que los funcionarios interpusieran una gran cantidad de reclamos administrativos y judiciales para enmendar y defenderse de los errores administrativos. Además, esta situación estimulaba la presencia de grandes migraciones de funcionarios a las OC del MEP para buscar estabilizar su condición salario y otros trámites relacionados a su situación laboral, lo cual, podía durar de uno a tres días en que el funcionario docente no impartía lecciones a sus estudiantes, aunado a los gastos en que incurrían en alimentación, transporte, parqueos, hospedajes, entre otros.

Producto de una auditoría de la CGR a la partida de remuneraciones del MEP en el 2011, el respectivo Informe DF0E-SOC-I17-12-2012, que se conoció en diciembre del 2012, en la disposición 4.3 ordena “al Ministerio de Educación Pública definir en materia de gestión de recurso humano, los movimientos de personal susceptibles de ser tramitados, revisados, autorizados y registrados en el sistema de planillas desde las Direcciones Regionales de Educación”. La CGR además menciona:

Para esa definición se deberán considerar, al menos, los nombramientos menores a un mes, recargos, ausencias e incapacidades, sin que excluya la posibilidad de incorporar otros movimientos, con el propósito de agilizar la inclusión, trámite y control de la información necesaria para la generación de la planilla salarial.

Para el ente contralor, la inclusión oportuna de los siguientes movimientos de personal: incapacidades médicas de la CCSS o del INS, los nombramientos menores o

iguales a 35 días, los rebajos de salarios justificados e injustificados y las licencias con y sin goce de salario en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, resultan cruciales por cuanto son generadores de las sumas giradas de más, las sumas giradas de menos y la interposición de reclamos administrativos y judiciales.

Además, producto de que la CGR encontró el hallazgo que en el 2011 se le pagó el salario a una alta cantidad de funcionarios fallecidos, el MEP ordenó también a las DRE comunicar a la brevedad posible a OC, el deceso de algún funcionario con el propósito de realizar el cese de funciones y detener el pago de sumas giradas de más.

El PV inicia las funciones de la I fase en noviembre del 2014 y en setiembre del 2015, se inicia el funcionamiento de la II fase. De los 25 trámites desconcentrados, 13 pertenecen a la I fase y representan el 52 %. De igual forma, en la segunda fase se desconcentraron 12 trámites correspondientes al 48 %. (Tabla 2: Trámites y servicios desconcentrados en las DRE según fase de implementación)

Con este preámbulo, a modo de síntesis expositiva del contexto en que nace el PV, se proponen las siguientes conclusiones del estudio:

Criterio de efectividad

5.1.1. Para esta evaluación resultaba vital, como objetivo específico, determinar la vinculación del PV, implementado en la DREA, con la disminución de errores en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios. Resultaba esencial constatar la efectividad del proyecto con este resultado.

Para tal efecto se formularon tres preguntas de evaluación. La primera interrogante de evaluación buscó establecer la siguiente relación: ¿Cómo ha incidido el Proyecto Ventanilla en subsanar los errores administrativos en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios de la DREA?

Para la gran cantidad de participantes en el estudio, a saber: docentes (76,6 % promedio), administradores educativos (100 %) y funcionarios regionales (70 %) el PV es efectivo para solucionar los problemas de pago del salario de los funcionarios docentes, en el ámbito de su competencia regional. En términos de promedio general de los porcentajes citados, para el 82,2 % del total de la población encuestada el PV contribuye a la disminución de errores y omisiones en el pago salarial de los funcionarios del MEP, adscritos a la DREA.

Tanto el 23,5 % (promedio) de los docentes y el 30 % de los funcionarios

regionales participantes en la evaluación, manifestaron que el proyecto no es efectivo para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región. En la información recabada, sobresale que los docentes, señalan en las especificaciones de respuesta debidamente categorizadas que “La entrega de trámites es ineficiente para el usuario caracterizada por la lentitud, por lo inoportuno, la falta de rapidez y la falta de agilidad en la atención”.

Este porcentaje considera que el proyecto no es efectivo para resolver los problemas o diferencias de pago en el salario de las personas docentes de la región y se sienten insatisfechos con la respuesta que le ha brindado el proyecto para realizar trámites y resolver diversas situaciones relacionadas con su puesto, pago de salario, sobresueldos y otros beneficios laborales. Dado que esta casi cuarta parte de docentes u usuarios del proyecto, no consideran que la intervención disminuya los errores u omisiones en los pagos ni sienten satisfacción por la respuesta que ha formulado el PV a su condición laboral, se profundizó a partir de las especificaciones una posible explicación y de la relación de estas con algunas situaciones expresadas por los funcionarios regionales y los administradores educativos.

Estas indagaciones logran determinar lo siguiente:

-En resumen, las especificaciones apuntan e ilustran la entrega de trámites y servicios ineficiente. La gran mayoría de las especificaciones o quejas brindadas por los docentes insatisfechos se fundamentan o encuentran respuesta en la ausencia del Profesional de Servicio Civil 1 A, especialidad Recursos Humanos, como se logró establecer en la discusión de resultados. Este recurso prestado por la DRH del MEP para apoyar la intervención a nivel regional, mientras se asignan recursos propios a la DREA.

Según la Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, este profesional no ha estado presente en la estructura regional desde junio del 2022. Esta ausencia de personal es muy relevante y disminuye cuantitativa y cualitativamente los escasos recursos humanos con que cuenta el DSAF para enfrentar las demandas del proyecto.

-Por otra parte, además de lo indicado, los funcionarios regionales dejan entrever algunas carencias o debilidades que afectan el desarrollo de la intervención y permiten explicar la entrega de trámites y servicios ineficiente para la casi cuarta parte de la muestra de docentes. Entre estas situaciones apuntan:

a- El 90 % de los funcionarios regionales afirma que el personal administrativo

asignado a la intervención es insuficiente. Dentro de las explicaciones que fundamentan la respuesta de los funcionarios regionales sobre el insuficiente personal con que cuentan señalan la ausencia del Profesional de Servicio Civil 1 A, especialidad Recursos Humanos, la alta cuantía de funcionarios con que cuenta la DREA que demandan los trámites y servicios desconcentrados, la demanda de otros funcionarios pertenecientes a otras DRE que solicitan servicios y trámites en la DREA, el personal docente reubicado en funciones administrativas del proyecto pero que no tiene formación ni experticia para atender los trámites y servicios desconcentrados, el recargo de funciones que significa atender usuarios y atender otras funciones propias del cargo.

Esta carencia de personal sirve para explicar la prestación de servicios ineficientes para el usuario caracterizada por la lentitud, por lo inoportuno, la falta de rapidez y la falta de agilidad en la atención y que concretamente se materializan: en problemas de pago, en interposición de recursos de legalidad, en documentos que se reciben y no se resuelven o contestan, en muchas filas y tiempos de espera. En síntesis, una funcionaria regional expresa: “No es suficiente ya que hay una demanda alta de trámites y muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio”.

Según la Teoría del Programa, la CGR hizo hincapié en que la desconcentración se debía ejecutar tomando en cuenta el recurso humano, técnico y material de las DRE. También, esta misma teoría, indica que para implementar procesos de desconcentración administrativa una de las desventajas es que se deben asignar mayores recursos humanos a las unidades objeto de desconcentración. De alguna forma, estas formulaciones teóricas y los hallazgos de falta de personal profesional y de apoyo administrativo, permiten cuestionar la implementación de la intervención referente a la dotación de recursos humanos suficientes.

La unidad ejecutora del proyecto solo previó, a nivel de préstamo, la asignación de un Profesional de Servicio Civil 1 A con especialidad Recursos Humanos, que por las características de la demanda de trámites y servicios en la DREA y el faltante de personal de apoyo administrativo, solo sería un recurso paliativo.

La evaluación propuesta se apoya en el enfoque de evaluación del CIPP de Daniel Stufferbeam, el cual plantea cuatro tipos de evaluación. Entre ellos la evaluación del contexto y la evaluación de entrada a la propuesta de diseño del proyecto. Este tipo de evaluaciones hubieran determinado de forma precisa los insumos necesarios para una implementación más acorde con el contexto y las necesidades que conlleva la implementación del PV.

Además, la investigación de Fernández Hernández (2017), referente a esta misma intervención, concluye que existe falta de personal para atender los trámites y servicios desconcentrados.

Por último, el árbol de problemas de la Teoría del Programa construido para acercarse a la comprensión del problema de evaluación enuncia la “falta de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para mejorar la gestión de pagos” a nivel regional. Tener en cuenta esta necesidad era importante en el diseño del PV para una asignación de los recursos necesarios a cada DRE o para adecuar el proyecto a los recursos existentes, tanto técnicos, humanos y materiales.

En resumen, las consideraciones teóricas y los hallazgos sustentados en la opinión de los funcionarios regionales indican que los procesos de desconcentración demandan mayores asignaciones de recurso humano, técnico y material.

b- La frase “No es suficiente ya que hay una demanda alta de trámites y muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio”, no solo desnuda el faltante de personal, sino que del personal con que cuenta la DREA para atender la intervención son “...muy pocas personas capacitadas realmente para dar el servicio”. Esta evidencia es corroborada al preguntarle a los funcionarios regionales si están satisfechos con las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del Proyecto Ventanilla.

Según los resultados, una mayoría ajustada de funcionarios regionales (60 %) aprecian satisfacción por las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto. Sin embargo, un porcentaje relevante (40 %) manifiesta poca o ninguna satisfacción por las actividades de inducción y capacitación que ofrece el MEP para atender los servicios y los trámites del proyecto. Complementariamente, se encontró que la mitad del equipo regional participante en el estudio (50 %), manifiesta que no cuenta con el conocimiento e información necesaria para solucionar problemas de pago a los funcionarios docentes de la región, mientras que la otra mitad de funcionarios regionales considera que sí cuenta con el conocimiento e información necesaria para ello.

Otro hallazgo en cuanto a la falta de capacitación lo revelan los mismos funcionarios regionales, cuando identifican que una de las mejoras que se le pueden implementar al PV de la DREA es “la capacitación recibida para mejorar la prestación de servicios del proyecto” (70 %).

Por su parte, los directores participantes en el estudio dejan patente en su opinión esta necesidad de capacitación al considerar que los funcionarios regionales cuentan con conocimiento (33,3 %) e información (50 %) para subsanar los problemas de pago a los funcionarios docentes. En su totalidad los encuestados, directores de los centros educativos, indican desconocer si los funcionarios regionales han recibido capacitación para resolver los problemas salariales de las personas usuarias de la región y mencionan que la principal herramienta con que cuentan para hacerlo, en el contexto de sus competencias regionales, son los recursos tecnológicos (66,7 %).

Con base en los resultados anteriores, se puede precisar que la información y el conocimiento son insumos fundamentales para una labor efectiva de pagos salariales y de la prestación de otros trámites y servicios que ofrece la intervención, la cual, la mitad del equipo regional manifiesta no tener y que es una facultad que se puede conocer y desarrollar por medio de procesos permanentes de capacitación. Con estos datos, se confirma que son pocas las personas del equipo de trabajo que se sienten debidamente capacitadas para el ejercicio de las demandas que genera la intervención.

Esta necesidad de capacitación en los procesos de la intervención queda reflejada en el árbol de problemas de la intervención, debido a que las DRE eran percibidas por las OC con “poca confianza en las capacidades técnicas y administrativas de las DRE en gestión de recursos humanos”. También queda patentada la necesidad de capacitación de los funcionarios regionales en el apartado del documento referido a la lógica de la intervención del PV, directamente, en los objetivos específicos fijados en la formulación programática del proyecto denominada Desconcentración de servicios Proyecto Ventanilla de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del año 2015 que indica “Capacitar, asesorar y acompañar en el manejo de INTEGRA 2, SIGRH y el desarrollo de los procedimientos de los servicios de la PDS del DTS de la DRH a los funcionarios de las DRE”. Este objetivo específico del diseño de la intervención reconoce, antes de la ejecución, la necesidad de capacitación, la cual no ha sido asumida como un proceso permanente.

También el estudio de Fernández Hernández (2017) encontró que existían deficiencias en el conocimiento e información que poseían los funcionarios para atender la demanda de los trámites y servicios desconcentrados y que se debía de capacitar a los funcionarios regionales que estaban atendiendo la intervención. Lo anterior, ocasionado por la rotación de personal en las DRE y que la capacitación solo se brindó previo a la puesta en marcha de cada una de las fases del proyecto. Este hallazgo es compartido por el evaluador en toda su extensión, pues se corroboró que del personal

que inició el proyecto en la DREA, actualmente solo uno de esos funcionarios está laborando en la instancia regional, pero en otras funciones.

Desde todas estas perspectivas relatadas, queda claro, por un lado, que la DRH tiene la imperiosa necesidad y la obligación de capacitar a los funcionarios regionales, encargados de administrar la intervención. Por otra parte, el riesgo de continuar sin este insumo de conocimiento e información provoca que el proyecto no se implemente como originalmente se diseñó, con los correspondientes costos para la administración y los usuarios.

c- Se encontró que el 60 % de los funcionarios regionales refieren que sí se les proporcionan los recursos y las herramientas necesarios para realizar sus labores de forma efectiva con la respecto a la intervención evaluada. El 40 % de los encuestados funcionarios regionales opinó no contar con lo necesario para atender las demandas del proyecto. Estas apreciaciones se refieren a insumos relacionados con la logística tecnológica y el equipamiento. Sin embargo, al parecer, no existe un idóneo aprovechamiento de las bondades del sistema de pagos “Hay permisos y sistemas que se deberían de habilitar para simplificar y ejecutar de manera más efectiva los procesos”.

Esta última acotación resulta importantísima por el aporte y aprovechamiento que puede significar para mejorar la entrega efectiva de todos los servicios y trámites ofertados por la intervención. Esta necesidad también se reflejó en la tabla 16 que hace referencia a las mejoras que se le pueden implementar al PV (según la opinión de los funcionarios regionales de la DREA), que indicaron en un 70 % la dotación de equipo, de mobiliario y de tecnología de punta. La informante 1 corroboró el estado precario y obsoleto del equipo de cómputo con que operaba al que despectivamente designó con el calificativo de “tarros viejos” para el periodo 2020-2022. En la discusión de resultados se mencionó la asignación de equipo de cómputo en el 2023 y la mejora de conexión a internet en el 2024.

De igual manera, la informante 3 precisó no solo lo deficitario del equipo sino del actual sistema de pagos, afirmando “las últimas computadoras que nos dieron, se pegan todas, más bien las terribles,... no tienen capacidad... los sistemas de nombramientos acá, por ejemplo, de INTEGRRA que ya está desfasado, tiene más de 10 años... ya este sistema está obsoleto...”.

Otras necesidades que externaron los funcionarios regionales de la DREA, que se pueden mejorar para implementar al PV son: La infraestructura física en que opera el proyecto (70 %), una mejor remuneración económica (80 %) y personal que

comprenda la labor que realiza y muestre empatía en la resolución del trámite (10 %).

Estas necesidades también se plasman en el árbol de problemas que enuncia la “falta de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para mejorar la gestión de pagos” a nivel regional. La CGR afirmó que todas estas condiciones materiales, técnicas y humanas debían diagnosticarse previo a la desconcentración del proceso en las DRE. El proceso de desconcentración debía ser acorde a los recursos humanos, los técnicos y los materiales con que contaban las DRE.

También el estudio de Fernández Hernández (2017) confirma la falta de recursos (mobiliario, equipo) y herramientas necesarias para que los funcionarios en las DRE puedan prestar los servicios del proyecto de forma efectiva. Este estudio menciona que se realizó un diagnóstico de los recursos y los recursos humanos con que contaban las DRE previo a la desconcentración, “y sí se contaba con todo lo necesario sin embargo una vez implementado el proyecto por parte de las oficinas de las Direcciones Regionales ya no estaban satisfechos ya que sintieron que era como un recargo de funciones” (p. 68-69).

Esta cita puede confirmar que el recargo de trabajo evidencia la falta de personal profesional y de apoyo administrativo, también reconocida por los funcionarios de la DREA, así como la alta demanda de los servicios y trámites desconcentrados, para los cuales el recurso humano destacado no es suficiente. Además, parece dejar patente que el diagnóstico de necesidades y la asignación de recursos realizada por la DRH, no fue precisa o no se desarrolló conforme a los recursos humanos, técnicos y materiales de cada DRE que, de previo a la desconcentración, consideró la CGR.

Concretamente, se encontró como un hallazgo significativo para responder a la pregunta de evaluación referida a cómo el PV ha contribuido a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA que, según la opinión del 90 % de los funcionarios regionales participantes en el estudio, la gestión regional ha logrado incluir oportunamente en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, los trámites reconocidos por la CGR como causantes de la generación de sumas giradas de más y las sumas giradas de menos y, como consecuencia directa de este proceso la disminución en los errores y omisiones en los pagos y la disminución de los reclamos administrativos y judiciales interpuestos por funcionarios afectados.

Los movimientos de personal aludidos son la inclusión de incapacidades médicas de la CCSS y del INS, de los nombramientos menores o iguales a 35 días, de los rebajos de salarios justificados e injustificados por ausencia laboral de los

funcionarios y de las licencias al personal docente con y sin goce de salario, inferiores a 35 días.

La inclusión en tiempo y forma de la información señalada disminuye los errores y omisiones en la emisión de la planilla salarial bisemanal. Con este proceso de gestión regional y desconcentrado se cumple con lo señalado de manera vital por la CGR “resulta indispensable para la calidad de ese proceso que la información correspondiente a los diferentes movimientos del personal del MEP, ingrese al sistema de pagos de manera oportuna y controlada, por cuanto ello permite minimizar errores y omisiones en los pagos que se realizan por este concepto” (2011, p. 5).

De igual manera, todo lo anterior permite concluir con un hallazgo valioso que fue reconocido y afirmado por los informantes, en calidad de autoridades regionales y autoridad central, en el sentido de que el PV contribuye a una gestión financiera más eficaz y eficiente y económica de los recursos públicos asignados a la partida de Remuneraciones del MEP, a partir del registro de información mencionada, lo cual, disminuye la consecuencia del error y, de que el mismo se convierta en un reclamo administrativo o judicial para la Administración y con ello la judicialización.

Finalmente, si bien el PV ha contribuido a subsanar los errores administrativos en los pagos de los funcionarios de la DREA, por cuanto mantiene actualizada la información de cada funcionario en el sistema de pagos con respecto a incapacidades, rebajos salariales, licencias y nombramientos menores a 35 días, podría mejorar su efectividad dotando de mayor recurso humano, tecnológico, físico, económico y material a la DREA, capacitando a los funcionarios que implementan la intervención y habilitando otros permisos y aplicaciones a nivel regional para simplificar y ejecutar de manera más efectiva los procesos desconcentrados en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2.

5.1.2. Como se indicó al inicio de la redacción de la conclusión 5.1.1, para esta evaluación resultaba vital, como objetivo específico, determinar la vinculación del PV, implementado en la DREA, con la disminución de errores en los pagos de planilla, de costos, tiempo y alimentación de los funcionarios usuarios.

Una vez evidenciada la disminución de errores en los pagos de planilla por la gestión regional del PV y, como consecuencia directa, una mejor gestión salarial para la población beneficiaria, según la opinión de los actores que participaron en el estudio, se formuló una segunda pregunta de evaluación para determinar cómo ha contribuido la implementación del PV en la DREA a la disminución de costos personales relacionados

con alimentación, tiempo, hospedaje, transporte y a disminuir riegos por el desplazamiento a San José, para realizar algún trámite administrativo o consulta relacionada con su condición laboral y salarial.

Sobre este particular, la evaluación del PV encontró que, para la gran mayoría de los funcionarios regionales y los administradores de centros educativos participantes en el estudio, el proyecto brinda beneficios económicos, sociales, ambientales y psicológicos (en ese orden). De acuerdo con la información suministrada por el total de los encuestados que ejercen la administración de los centros educativos (100 %) y el 80 % de los funcionarios regionales participantes en este estudio evaluativo, el principal beneficio que han recibido los funcionarios es el económico, asociado directamente con la disminución de costos personales relacionados al consumo de alimentación, tiempo, hospedaje, combustible, transporte público, asociada a la disminución de costos por el desplazamiento a San José.

La mayor muestra del estudio, los docentes, manifestaron que es valioso rescatar que la principal contribución del PV al usuario se concentra en un menor tiempo de espera y de desplazamiento a San José (65 %). Esta opinión de los docentes, quienes posiblemente evocaron acontecimientos previos a la desconcentración como el tiempo de espera en largas filas, presas vehiculares, madrugadas y el estrés que generaba la atención anterior a la desconcentración, que se realizaba en OC en San José y donde concurrían los funcionarios de todo el país, en lo cual, podrían tomarse más de un día para resolver trámites laborales y salariales.

Para los usuarios, el menor tiempo de espera y de desplazamiento a San José, es considerado el aporte más valioso que les brinda la intervención, debido a que el tiempo, en el contexto diario, es un recurso escaso, comprometido y limitado para las personas.

La teoría asocia el tiempo de espera con la generación de perturbaciones emocionales relacionadas con la ansiedad y la frustración conduciendo al aburrimiento. También, desde referencias teóricas, se asocia el tráfico vehicular ocasionado por las presas vehiculares con efectos en la salud relacionadas con alteraciones psicológicas de la conducta, alteraciones auditivas, trastornos en otros órganos y sistemas del cuerpo asociados o no al insomnio provocado por el ruido.

En segundo término, se encontró que los docentes consultados (51 %) señalaron la disminución de gastos en alimentación, transporte, hospedaje y parqueo, asociados al no desplazamiento a San José para recibir los trámites y servicios relacionados con

su condición laboral y salarial.

Según los resultados indicados sobre la contribución del PV en la disminución de costos personales y en la disminución de riesgos por desplazarse a San José, otros beneficios que reciben los usuarios están relacionados con la disminución de riesgos por desplazarse a San José tales como un menor riesgo de accidentes y actos delictivos (32 %) y una menor probabilidad al contagio del Covid-19 u otras afectaciones de salud (17 %). Por último, se enuncia una ventaja de la intervención como la agilización de los procesos (1 %).

En la tabla 3 sobre las dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP, se apropiaron algunas proposiciones que respaldan como el PV responde a las a la disminución de costos personales relacionados con alimentación, tiempo, hospedaje, transporte y a disminuir riesgos por el desplazamiento a San José, para realizar algún trámite administrativo o consulta relacionada con su condición laboral y salarial:

- El proyecto permite realizar consultas y trámites salariales en todo el país, con lo cual se disminuyen las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención (dimensión física)
- Dadas las implicaciones del Programa Gobierno Digital para la Administración Pública, la gestión de trámites y servicios del PV, paulatinamente, ha ido pasando del papel a la virtualidad, contribuyendo a una acción más económica, ambiental y un servicio inmediato en beneficio de los administrados. (dimensión cultural).
- La atención del usuario en un área aledaña a su residencia o lugar de trabajo, sin necesidad de trasladarse a San José, redundando en beneficios económicos, ambientales y sociales, mayor aprovechamiento y cumplimiento del tiempo lectivo conforme a convenio internacional (dimensión social).

También en la tabla 5, respecto de la Cadena de Resultados del PV-MEP, sobresalen algunos impactos del PV acordes a la disminución de costos personales relacionados con alimentación, tiempo, hospedaje, transporte y a disminuir riesgos por el desplazamiento a San José necesidades de los usuarios:

- Mejora la administración del tiempo lectivo y personal.
- Disminución de la distancia, el agotamiento físico, los accidentes y los gastos

económicos.

- Protección de la salud del usuario y el funcionario.
- Gestión administrativa más eficiente, económica, moderna y amigable con el ambiente

Con fundamento en los datos y observaciones derivadas de la opinión de los actores participantes, se concluye que la intervención ha disminuido los costos personales relacionados con alimentación, tiempos de espera y de traslados, hospedaje, transporte y, también los riesgos por el desplazamiento a San José y; colateralmente, han aumentado otros beneficios relacionados con la salud física, la salud mental, el derecho a disfrutar de un ambiente sano, la seguridad ciudadana y una mejora en la administración del tiempo lectivo y personal.

5.1.3. A los docentes, a los funcionarios regionales y a los administradores educativos se les interrogó sobre en qué medida el PV, responde a las necesidades de los usuarios de la DREA, consulta en la cual se encontró que, para la totalidad de los administradores educativos consultados (100%), el PV no solamente satisface las necesidades de los usuarios con los servicios que ofrece la implementación, sino que para esa misma proporción de directores la intervención es relevante, criterio que se valida cuando el 80 % de estos mismos encuestados identifican como una fortaleza de la intervención que con ella “se satisfacen más adecuadamente las necesidades de la población, pues se favorece una respuesta local”.

En resumen, para los administradores de centros educativos la facilidad, la factibilidad, la agilidad de los trámites, el rendimiento y el tejido social que se ve fortalecido por el vínculo con los servidores regionales o cara visible de la intervención, redundan en una economía de tiempo y dinero que responde a las necesidades de los usuarios de la DREA.

Igual criterio sostiene el 80 % de los funcionarios regionales consultados al afirmar que la intervención satisface las necesidades de los usuarios mientras que el 100 % lo considera relevante. En resumen, para la totalidad de los directores y la totalidad de los funcionarios regionales consultados, el proyecto es pertinente y relevante para los usuarios.

Por último, los docentes consultados en un 78 % consideran que la intervención responde a las necesidades de los encuestados. De manera contraria, el 22 % manifiesta que no es así. Las razones por las cuales los docentes consideran que la

intervención responde a las necesidades de los usuarios son:

- Satisfacción en la resolución de trámites, consultas, solicitudes de información documentada, dudas, y problemas de salario u otros ofertadas por el PV sin desplazarse a San José (23 %)

- Evita desplazarse a OC en San José (5 %)

- Oferta virtual de trámites y servicios del Proyecto Ventanilla (4 %)

- Efectividad del servicio traducida en la facilidad, la agilidad, la rapidez, la cercanía, la eficiencia, la variedad de trámites y la pertinencia en la entrega de los trámites y servicios del PV (34 %)

- Disminución de filas, presas vehiculares, gastos de dinero y tiempo de espera en atención de los trámites y servicios que brinda el PV por no viajar a San José (12%).

Fernández Hernández (2017, p. 74) en su estudio encontró hallazgos similares e importantes en términos de satisfacción de las necesidades del usuario de los servicios y trámites desconcentrados. Con fundamento en los resultados obtenidos en ese estudio, se encontraron las siguientes fortalezas:

- Satisfacción del usuario al recibir un servicio cerca de su lugar de residencia y trabajo.

- Ahorro económico y ahorro de tiempo al no tener que desplazarse hasta oficinas centrales.

- Reducción de la afluencia de personas en oficinas centrales solicitando trámites, lo que permite el enfoque en otras funciones.

- Mejora en los tiempos de espera.

- Mayor rapidez en la obtención de diversos trámites.

Conforme al Árbol de Objetivos, reseñado en la Teoría del Programa, al estar las DRE habilitadas para incluir información en el Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 se posibilitan mejoras considerables en los tiempos para la inclusión de los movimientos de personal. El sistema de procesamiento de información para pagos moderno y acorde a las demandas actuales posibilita un servicio ágil, económico, virtual, cercano, que mejora los tiempos de espera y responde a las necesidades de los usuarios como lo son satisfacción en la resolución de trámites, consultas, solicitudes de información documentada, dudas, y problemas de salario u otros trámites ofertados por el PV, sin

desplazarse a San José.

La satisfacción de las necesidades de los usuarios del PV potencia dos elementos que fueron considerados en el Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa: mayor confianza en las capacidades técnicas y administrativas de las DRE en gestión de recursos humanos y una mayor voluntad política de las autoridades ministeriales y de los gobiernos de turno, lo cual solo es para efectos funcionales, pero no para brindarle a la intervención los insumos presupuestarios necesarios para que opere en las mejores condiciones al asignarle los recursos humanos, los recursos tecnológicos y los recursos materiales necesarios.

Reiterativamente, el Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa subraya la importancia de la asignación de recursos humanos, técnicos y materiales para mejorar la gestión de pagos y la atención de los otros servicios y trámites desconcentrados conforme a lo dispuesto por la CGR.

En la tabla 3 sobre las dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP, se apropiaron algunas proposiciones que respaldan como el proyecto responde a las necesidades de los usuarios:

- Permite realizar consultas y trámites salariales en todo el país, con lo cual se disminuyen las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención (dimensión física)

- Permite conocer mejor las necesidades de la población meta, que se alcanzan al realizar procesos desde cada DRE considerando sus particularidades y no viniendo de entes externos que desconocen muchas veces esta información (dimensión social)

- Genera empleo a los habitantes de cada DRE (dimensión social)

- Dadas las implicaciones del Programa Gobierno Digital para la Administración Pública, la gestión de trámites y servicios del PV, paulatinamente, ha ido pasando del papel a la virtualidad, contribuyendo a una acción más económica, ambiental y un servicio inmediato en beneficio de los administrados (dimensión cultural).

- Es un proyecto por la gente y para la gente, que tiene externalidades positivas para los funcionarios, los estudiantes, sus familias y las comunidades educativas (dimensión social).

También en la tabla 5 sobre la Cadena de Resultados del PV-MEP, sobresalen algunos impactos del PV acordes a las necesidades de los usuarios:

- Mejora la administración del tiempo lectivo y personal.
- Disminución de la distancia, el agotamiento físico, los accidentes y los gastos económicos.
- Protección de la salud del usuario y el funcionario.
- Gestión administrativa más eficiente, económica, moderna y amigable con el ambiente.

En resumen, considerando la respuesta positiva promedio de los docentes, los funcionarios regionales y los directores de centros educativos consultados, para el 86 % el proyecto responde a las necesidades de los usuarios. Además, iguales criterios sostienen los tres informantes consultados en este estudio.

De esta manera, en relación con los datos encontrados para responder a esta pregunta de evaluación, se concluye que la intervención responde a las necesidades de los usuarios de la DREA, lo cual, permite afirmar que es pertinente y relevante para los beneficiarios, pero puede ser más efectiva con una mayor asignación de personal capacitado, la ampliación y el restablecimiento de la oferta de trámites y de servicios original para no viajar a San José y la resolución de la totalidad de los trámites desconcentrados en la DREA. Sobre este último aspecto se conocen sus implicaciones en la siguiente conclusión.

5.1.4. La desconcentración impropia que denuncia la AI del MEP en el informe No 18-17 titulado “Desconcentración de Trámites de Plataforma de Servicios”, referido al PV tiene antecedentes en la gestión administrativa del MEP. De esta forma, dos estudios evaluativos referidos a la gestión de gobierno de 1982-1986, advirtieron que más allá de los decretos, políticas y acciones educativas, evidenciaron “la existencia de prácticas y actitudes centralistas en casi todos los niveles de acción y decisión de las Oficinas Centrales lo cual es percibido con resentimiento por los funcionarios regionales”.

Esta experiencia administrativa se arraiga en la existencia de comportamientos centralistas, por lo cual algunos trámites del PV no se realizan de manera completa en las DRE y requieren de un segundo aval por OC. Esta actuación desvirtúa a los órganos desconcentrados regionales debido a que tienden a convertirse en centros de acopio de documentos cuya decisión final se toma en San José. Esta situación encuentra su asidero legal en la formulación programática del proyecto denominada Desconcentración de servicios Proyecto Ventanilla de la Dirección de Recursos

Humanos (DRH) en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del año 2015.

El objetivo específico 1 de la intervención es “Proporcionar en cada DRE del MEP, una plataforma de servicios de la DRH para consultas, atención y/o **remisión de trámites salariales para ser resueltos por la DRH**” (la negrita no es del original). Este objetivo deja entrever una característica propia de la centralización, según lo expuesto por Venegas (2009, p. 22) en la Teoría del Programa, en la cual, el órgano centro de poder se arroja la concentración de poder de decisión y la competencia técnica para resolver.

Además, otro aspecto que está propiciando la desconcentración impropia es la ausencia del Profesional de Servicio Civil 1 A con especialidad en Recursos Humanos, debido a que los usuarios deben viajar a las OC en San José u a otra DRE para realizar algunos trámites que no ofrece la DREA.

Aunado a todo lo anterior, el Informe 02-2016 titulado Evaluación del Plan de Desconcentración de Trámites de la DRH elaborado por el Depto. de Mejora Continua de la CdS del MEP, señala que la DRH define los propósitos fundamentales que persigue una política estratégica de esta índole, entre los cuales, se encuentra “promover una diligencia más ágil y eficaz en la respuesta a los trámites demandados” (2016, p. 6-7), propósito que se está viendo afectado por la desconcentración impropia de trámites y servicios del PV.

Ante esta cuestión, la Teoría del Programa señala que un principio de la desconcentración, reseñado en el informe del Centro de Información Jurídica en línea (2009, p 5) es: “La desconcentración debe ser una facultad decisoria para permitir al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz. La decisión que se desconcentra debe ser completa”.

También la Teoría del Programa desprende de la tabla 5 sobre la Cadena de Resultados del PV-MEP que la desconcentración impropia propicia dos efectos: aumenta la posibilidad de daños o pérdidas de los documentos en el traslado a Oficinas Centrales y origina procesos de trámites más costosos. Ese mismo instrumento establece que de subsistir esta práctica administrativa, esta puede acarrear impactos negativos a la imagen y a la productividad de la DREA y de otras DRE, conforme se quejaron de la situación algunos usuarios que participaron en este estudio evaluativo.

Cabe destacar que las tres informantes concuerdan que con mayores recursos humanos calificados y capacitados, así como, recursos tecnológicos, es posible que se

pueda implementar a nivel regional la oferta completa de trámites y servicios del PV, desterrando con ello las actitudes y prácticas administrativas centralistas, que se promueven a partir de la desconcentración impropia, por el criterio legal de la facultación de la firma de la directora de la DRH en los JSAF y en los Directores Regionales de Educación para los trámites que requieren este aval pertenecientes a la II fase del PV y por la carencia de los insumos señalados.

Por lo tanto, al no cumplir el PV con una desconcentración completa de los trámites y servicios que administra, por las razones expuestas, se está violentando el servicio y el derecho al usuario de recibir los trámites y servicios solicitados de manera completa, cercana y eficaz, conforme lo indican los postulados teóricos y las consideraciones expuestas.

5.1.5- Según se registra en el documento Memoria Institucional 2006-2014 titulada La educación subversiva: Atreverse a construir el país que queremos, se expone una reseña sobre el establecimiento de la PdS de la DRH, que

representa un cambio sistemático de cultura organizacional que tenga como fin último consolidar una cultura de orientación al usuario.

Con esta Plataforma, se ha buscado fortalecer la coordinación interdepartamental que mejore los tiempos de respuesta a los trámites solicitados por los servidores, así como fomentar una estructura segura, eficaz y ágil en la recepción de solicitudes presentadas por los funcionarios y funcionarias” (p. 409).

Continúa exponiendo el documento, que la PdS está diseñada para “adaptarse a cualquier cambio o demanda en el entorno, siendo una instancia flexible para brindar respuestas ágiles y oportunas ante cualquier cambio de procesos internos o demandas de los nuevos usuarios” (p. 409).

Una vez definida la estructura de la PdS se precisaron también los “procesos, actividades, tipos de trámites y servicios a brindar desde la Plataforma” (p. 409), teniendo como norte o

como idea central que todo trámite o servicio administrativo debe contribuir a generar un impacto positivo en los procesos educativos; es decir, la Plataforma tiene como propósito coadyuvar con el mejoramiento del sistema educativo, logrando que los funcionarios y funcionarias se sientan satisfechos con el sistema al cual pertenecen. (p. 409).

Cabe agregar que en los objetivos específicos fijados en la formulación

programática de la intervención denominada **Desconcentración de servicios Proyecto Ventanilla de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del año 2015** (la negrita es del original) se indica Prestar los servicios de la PdS de la DRH a las DRE.

Teniendo presente que la PdS se creó para formular un cambio en la atención del usuario con el propósito de disminuir tiempos en la respuesta a sus solicitudes de trámites y servicios, que fue ideada para que estos trámites generen un impacto positivo en los procesos educativos y que es el insumo tecnológico prestado por la DRH y usado en las DRE para brindar los servicios y trámites del PV, para esta evaluación era importante determinar los impactos positivos entre la implementación del proyecto y los procesos educativos que se desarrollan en las aulas.

Con esta intención, se evaluó el objetivo de identificar la incidencia del modelo de gestión del PV, implementado en la DREA, en el cumplimiento del calendario escolar, para lo cual se precisaron cuatro preguntas de evaluación. En primer término, se les consultó a los participantes en el estudio: docentes, funcionarios regionales y administradores educativos, en qué medida el PV, es oportuno para el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

En su mayoría los docentes (73 %), directores de centros educativos (66,7 %) y funcionarios regionales (60 %) encuestados indican que el proyecto es oportuno para el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones. La percepción de los directores de centros educativos se puede resumir en la frase “se disminuyen las ausencias por permisos en resolver temas laborales”.

De igual forma, los funcionarios regionales perciben que a “Menos permisos, menos suspensión de lecciones” y “Al poder solicitar los trámites de ventanilla en forma digital se evita que los docentes falten a sus lecciones, y por consiguiente no pierden clases los estudiantes y así se evita se afectados”.

Por su parte, los docentes consultados, según la tabla 20 sobre su opinión respecto de la contribución del PV al cumplimiento de los 200 días lectivos, resaltan que la principal justificación a su respuesta positiva es el menor uso de tiempo lectivo para realizar trámites salariales y laborales. También aprecian, en menor grado, la cercanía de los servicios y trámites del PV al domicilio o la institución educativa, evitando desplazarse a OC en San José y, la oferta virtual de trámites y servicios del PV.

Estos resultados se reflejan en el Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa,

al estar habilitadas las DRE para brindar información salarial y laboral, se disminuyen las demandas de tiempo de espera y de distancia por desplazamiento a San José, esto aunado al aprovechamiento de la virtualidad, potencia un “menor uso de tiempo lectivo para realizar trámites salariales y laborales”.

Otro aspecto que distingue el Árbol de Objetivos de la intervención expresado en la Teoría del Programa es que la Administración ha definido y aplicado medidas alternas efectivas que permitan minimizar el riesgo de la centralización de procesos. En este sentido la centralización de los procesos de información salarial y laboral provocaba la interrupción de lecciones, que es el mayor riesgo que afecta al curso lectivo, pues se ven reducidos los días lectivos y reducido el aprovechamiento en términos de aprendizajes para los estudiantes.

En la tabla 3 sobre las dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP, se apropiaron algunas proposiciones que respaldan como el PV es oportuno para el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones:

- Es un proyecto por la gente y para la gente, que tiene externalidades positivas para los funcionarios, los estudiantes, sus familias y las comunidades educativas. (dimensión social).
- Dadas las implicaciones del Programa Gobierno Digital para la Administración Pública, la gestión de trámites y comunicaciones, paulatinamente, ha ido pasando del papel a la virtualidad, contribuyendo a una acción más económica, ambiental y un servicio inmediato en beneficio de los administrados. (dimensión cultural)
- La atención del usuario en un área aledaña a su residencia o lugar de trabajo, sin necesidad de trasladarse a San José, redundará en beneficios económicos, ambientales, sociales, mayor aprovechamiento y cumplimiento del tiempo lectivo conforme a convenio internacional. (dimensión social)
- El proyecto permite realizar consultas y trámites salariales en todo el país, con lo cual se disminuyen las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención (dimensión física)

Por otra parte, en la tabla 5 de la Cadena de Resultados del PV-MEP se encuentra un impacto sobresaliente del PV en relación con el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones sobre la mejora en la administración del tiempo lectivo y personal. También se encontró, coherente con los resultados mencionados, que el 87

% de los docentes consultados solicitan menos permisos (47 %) o del todo no los solicitan (40 %) para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral desde que entró en operación el PV.

Solo un 3% de los docentes participantes en el estudio manifestó que solicita más permisos para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral desde que entró en operación el PV y solo 1 % indicó que solicita los permisos que sean necesarios, sin hacer un abuso del permiso. Estos datos resumidos en la tabla 21 titulada “Cantidad de permisos solicitados por el personal docente considerado en el estudio para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral a partir de la operación del Proyecto Ventanilla”, confirman que existe un menor uso de tiempo lectivo para realizar trámites salariales y laborales.

También se encontró, que el 75 % de los docentes consultados solicitan permisos para trámites, que por el protocolo de atención establecido y la complejidad legal, técnica y económica del trámite, requieren de la presencialidad del solicitante. Los docentes identificaron los trámites señalados y su frecuencia porcentual:

- Para solicitar reconocimiento de anualidades y de carrera profesional: 40 %
- Para abrir expediente personal o adjuntar documentos al mismo: 19 %
- Para cambio y asignación de grupo profesional: 16 %.

Estos datos se presentan en la tabla 22 sobre los trámites del PV para los cuales el personal docente solicita permiso. Otro dato que se encontró registrado en la misma tabla es que el 57 % de los docentes consultados mencionaron que solicitan permiso “para solicitar P21, P22 o alguna otra certificación relacionada con su condición salarial”. Este dato resulta sorprendente, por cuanto, las certificaciones señaladas o alguna otra certificación relacionada con su condición salarial, la solicitud y la entrega podrían ser más fáciles, inmediatas y ágiles haciendo uso de la oferta virtual de trámites y servicios del PV.

En la tabla 20 titulada “Opinión de los docentes consultados respecto a la contribución del PV al cumplimiento de los 200 días lectivos”, el 1 % manifestó que, “Solo esta variable no aplica para el cumplimiento de 200 días lectivos”, refiriéndose al PV. Esta información no deja de ser reveladora y sirvió para profundizar en el cumplimiento de los 200 días de lecciones.

En la indagación bibliográfica se encontró que la prensa nacional señala que el cumplimiento de los 200 días efectivos de clases se ve afectada por factores externos al sistema educativo, como lo son eventos climatológicos, huelgas, pandemias y por

situaciones de crímenes perpetrados por sicarios frente a las instalaciones de centros educativos o en zonas aledañas. También, los mismos medios de comunicación señalan factores de orden interno al sistema educativo, como la violencia estudiantil y la cultura de dedicar las últimas dos semanas del curso lectivo a labores administrativas relacionadas con documentación, notas, registros electrónicos y, en el mejor de los casos, trabajo con estudiantes aplazados.

Esta evaluación determinó, en la discusión de resultados, que además de los factores internos destacados se encuentran otros factores endógenos que afectan el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones como lo son las licencias con goce de salario del artículo 165 del Estatuto del Servicio Civil, Título Segundo, que son acreditadas a los docentes por espacio de una semana; algunas otras licencias y permisos con goce de salario (para asistir o acompañar a familiares de primer grado de consanguinidad a citas médicas públicas o privadas) facultadas en la Tercera Convención Colectiva de Trabajo; las incapacidades de uno a tres días, extendidas por el INS y la CCSS, que es el periodo de tiempo de descanso más común que tienen establecido las instituciones aseguradoras para la mayoría de las enfermedades de los pacientes que consultan sus servicios y que no es posible sustituir por lo corto del tiempo.

También se encontró que los funcionarios regionales destacan otros factores endógenos que afectan el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones, según lo resumido en la tabla 23 titulada “Motivos que dificultan la sustitución de incapacidades del personal docente según los funcionarios regionales de la DREA participantes en el estudio”, como lo son: incapacidades demasiado pequeñas hasta de un día (10 %), la incapacidad o licencia llega tarde o vencida del centro educativo (80 %), las continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios-Sistema Integra 2) (40%), el recargo de trabajo en la oficina (60%), la falta de oferentes calificados para la clase de puesto sustituir (50 %) y la falta de interés por realizar efectivo el trabajo (10 %).

Según los funcionarios regionales el principal motivo por el que no se nombran sustitutos para las incapacidades de la CCSS y del INS, es que estas llegan tarde o vencidas. El segundo motivo por el cual no se sustituyen las incapacidades es el recargo de trabajo de la oficina. Esto vuelve a sugerir que existe carencia de personal para atender oportunamente los trámites y servicios de la intervención. Este motivo se vuelve sumamente riesgoso, porque debido al faltante de personal en la DREA no es posible sustituir al personal docente y, con ello existe una interrupción en la secuencia de los

aprendizajes de los niños y jóvenes que asisten a los centros educativos de preescolar, primaria y secundaria, lo que afecta la calidad de la educación y contribuye a ensanchar el llamado oscurantismo educativo que surge en el 2018.

El tercer motivo, la falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir, también afecta la secuencia de los aprendizajes de los niños y jóvenes y la calidad de la educación. El cuarto factor, las continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios-Sistema Integra 2) 40 %, es preocupante porque no solo afecta las sustituciones de personal sino el servicio total del PV, lo cual puede afectar el tiempo de espera de los usuarios para una respuesta y, consecuentemente, la imagen de la DREA, como lo señala el Árbol de Problemas de la Teoría del Programa, pues el tiempo de espera afecta la percepción del usuario con relación al servicio recibido.

También la informante 1, en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024, resalta otros motivos que dificultan el nombramiento oportuno de personal docente en los centros educativos de la DREA. En resumen, mencionó

Centros educativos que parecen que están roseados por repelente: hay centros educativos que la gente no quiere ir, no hay forma, centros educativos que publicamos la incapacidad, 1,2, 3 veces y nadie participa...el protocolo de validación de incapacidades de la CCSS por medio del interfaz establecido a nivel interinstitucional...el horario de transporte público...la lejanía y el acceso al centro educativo...la falta de oferentes calificados en algunas especialidades técnicas o académicas... : tenemos ciertas escuelas de estrellas que por la forma de administrar el centro educativo por parte de algunos directores resulta repulsivo para muchos oferentes, que no aceptan nombramiento en esos centros y que se quejan del maltrato de la autoridad institucional, es muy malcriada, muy prepotente, verdad, que humilla...”.

El estudio evidencia una contradicción entre la opinión de los directores de centros educativos participante en el estudio y el personal docente consultado. El 83,3 % de los directores participantes en el estudio indicó que sí son sustituidos oportunamente los funcionarios docentes que disfrutan de incapacidad médica o licencia sin goce de salario, menor a 35 días. El 16,7 % de los directores encuestados indicó que no.

Los docentes participantes en el estudio opinaron de forma contraria a los directores de centros educativos. El 45 % de los docentes encuestados indica que sí

son sustituidos, en tiempo y forma, los incapacitados o con licencia sin goce de salario, menor a 35 días mientras que el 55 % afirma que no son sustituidos.

Estos datos expresados por docentes y directores de centros educativos, permiten afirmar que sí existe la intención de sustituir oportunamente a los funcionarios docentes que disfrutan de incapacidad médica o licencia sin goce de salario menor a 35 días; sin embargo, los otros factores internos señalados que inciden en el nombramiento oportuno de docentes en los centros educativos de la DREA, podrían estar afectando que el proceso de sustitución se realice de la manera esperada.

A este respecto, la Informante 1, en la entrevista celebrada el 7 de marzo del 2024, manifiesta que es

imposible nombrar incapacidades de tres días o, de un día para otro. Nosotros nos basamos sobre todo en incapacidades de 5 días o licencias de por 5 días que nos llegan con tiempo... se nos dificulta poder nombrar o si son incapacidades que entraron un jueves en la tarde o un viernes, y ojalá sean de 5 días, por más que lo intentemos, viene el fin de semana y eso abarca dos días de la incapacidad, entonces al final se reducen 3 entonces nos cuesta...

Con respecto a las licencias con o sin goce de salario para ser sustituidas, la informante destacó "Dependemos del día y la hora que ellos nos notifiquen esas licencias. Si no notifican en tiempo no podemos nombrar... si tenemos tiempo. Se trata de nombrar lo más pronto posible...". Con esta frase, se está refiriendo a las licencias con goce y sin goce de salario que son aprobadas a nivel institucional por los directores de centros educativos, que es por término de siete u ocho días naturales y siempre que no sean comunicadas virtualmente a la DREA un jueves o viernes.

Por otra parte, la informante se refiere también a las licencias por un rango menor a 35 días, amparadas a lo establecido en la Tercera Convención Colectiva de Trabajo del MEP, cuya aprobación y comunicación depende de la Unidad de Licencias DRH. Esta situación obedece al procedimiento virtual establecido por la DREA, cuyo propósito es transparentar la gestión de los nombramientos de personal en las distintas clases de puestos, favoreciendo la idoneidad y el mérito de los oferentes, disminuyendo la intromisión de favoritismos políticos, familiares o de amistad, que en el pasado constituían la norma para ejecutar esta delicada tarea.

Con este procedimiento o buena práctica se pretende disminuir la corrupción provocada por el clientelismo de todo tipo. El procedimiento dura de uno a dos días para

publicar la incapacidad a sustituir en la aplicación virtual y de uno o dos días para nombrar y comprobar los atestados del sustituto. No obstante, la buena intención de transparentar la gestión de los nombramientos de personal sustituto conforme a la ley, en la práctica se registra una interrupción al curso lectivo, por cuanto las incapacidades de uno a tres o a cinco días, son muy frecuentes como afirman el 10 % de los funcionarios regionales “incapacidades demasiado pequeñas hasta de un día”. En síntesis, el nombramiento de sustitución en las incapacidades y en las licencias con o sin goce de salario citadas, también es afectado por los otros motivos mencionados por los funcionarios regionales.

En la discusión de resultados, se distinguió que la práctica de sostenibilidad denominada disminución de la corrupción, producto de la aplicación de protocolos con la finalidad de transparentar la gestión de nombramientos del recurso humano en el MEP, comentados por los informantes 1 y 3, es percibida con escasos porcentajes por los docentes, los directores de centros educativos y los mismos funcionarios regionales. Al parecer, no existe credibilidad en estos actores sobre la disminución de la corrupción a partir de los procedimientos indicados en el proceso de contratación del recurso humano del MEP.

De esta forma, luego de este recuento de hallazgos encontrados se concluye que la intervención contribuye a una menor utilización del tiempo lectivo en permisos por parte de los docentes para realizar trámites y servicios relacionados con su condición salarial y laboral; sin embargo, el calendario escolar es interrumpido por un conjunto de factores endógenos y exógenos al modelo de gestión del PV que imposibilitan que la intervención incida en el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

5.1.6. Para la gran mayoría de los actores consultados por el estudio, los directores de centros educativos (66,7 %), los funcionarios regionales (70 %) y los docentes (81 %) consideran que el proyecto contribuye a disminuir el ausentismo laboral de los docentes al centro educativo. Igual criterio identifica los tres informantes consultados por la evaluación.

En la tabla 24 titulada “Razones por las cuales el personal docente participante en la evaluación considera que el PV contribuye a disminuir el ausentismo laboral de las personas docentes” se brindan las siguientes especificaciones: sí disminuye el ausentismo al centro educativo (15 %); menor uso del tiempo lectivo en permisos para atender trámites laborales y salariales (29 %); uso de la oferta virtual de trámites y

servicios del PV (10 %); mayor aprovechamiento del tiempo debido la rapidez, agilidad y cercanía de los trámites y servicios de la intervención al no tener que desplazarse a San José (20 %); mayor y mejor control (2 %); y, contribuye a resolver rápido las incapacidades para llevar a cabo más diligentemente los nombramientos (2 %).

En ese mismo cuadro, se encontró que el 6 % de los docentes consultados por el estudio, expresan que el PV no contribuye a disminuir el ausentismo laboral de las personas docentes. Llamen la atención algunas frases de los docentes que externaron que la intervención no contribuye a disminuir el ausentismo de los docentes en las aulas: “Porque el profesor que le gusta faltar siempre va a buscar alguna excusa para hacerlo”; “El ausentismo de docentes no le veo solución”; y, “Cuesta mucho que nombren a los sustitutos”.

Estas frases colocan de manifiesto que, si bien es cierto son expresiones de una minoría, no debe esto llevar a invisibilizar que el ausentismo, por realizar estos trámites o por otras situaciones, es una situación que está presente y que de alguna forma afecta el proceso educativo. La ausencia del facilitador del aprendizaje constituye principal la interrupción del normal desarrollo del curso lectivo y de sus actividades.

La frase de uno de los docentes “Cuesta mucho que nombren a los sustitutos”, introduce exponer los resultados encontrados con respecto a la sustitución, en tiempo y forma, de incapacidades y de las licencias sin goce de salario menores o iguales a 35 días, resultados que también se reseñaron en la conclusión anterior.

Tanto los funcionarios regionales (80 %) como los directores de centros educativos (83,3 %), participantes en el estudio, comparten idénticos criterios, en el sentido de que son sustituidos, en tiempo y forma, las personas docentes incapacitadas o con licencia sin goce de salario menor a 35 días. A este respecto, los docentes difieren del criterio de los funcionarios regionales y los directores de los centros educativos. El 55% de ellos indica que no son sustituidos, y el 45% indica lo contrario.

En la tabla 24 titulada “Imprevistos identificados por los funcionarios regionales y los administradores educativos que no permiten realizar la sustitución oportuna de las personas funcionarias docentes, en periodos iguales o menores a 35 días”, se indican como tales los siguientes: Continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios); la incapacidad o licencia llega tarde o vencida del centro educativo; la falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir; y, el recargo de trabajo en la oficina.

Otros inconvenientes precisados por los directores encuestados son: la publicación de la plaza vacante en la plataforma respectiva (16,7 %); muy lentos en ocasiones para subir a la plataforma y dar la nómina pertinente (16,7 %); ninguno de los anteriores (16,7 %); y, desconoce (16,7 %). Además, los funcionarios regionales argumentaron otros inconvenientes tales como que son incapacidades demasiado pequeñas, hasta de un día (10 %); y, la falta de interés por realizar efectivo el trabajo (10 %).

Dentro de los motivos revelados por funcionarios y directores institucionales participantes en el estudio, que registran un mayor valor porcentual en la tabla 24 están: la incapacidad o licencia llega tarde o vencida del centro educativo, que es la razón señalada con un mayor porcentaje por ambos actores. También, tanto directores de centros educativos como funcionarios regionales identificaron como segunda razón, las continuas caídas (interrupciones) del sistema informático (Plataforma de Servicios-Sistema Integra 2). Esta situación no es nueva y en la discusión de resultados se señaló ampliamente que la investigación de Fernández Hernández (2017) encontró que esta es una debilidad importante de atender por las implicaciones que tiene para la prestación de los trámites y servicios del PV, lo cual es compartido por esta evaluación.

Es primordial señalar, que los funcionarios regionales son el corazón de la intervención. Estos señalan de forma unilateral y con mayor conocimiento que los directores, la falta de oferentes calificados para la clase de puesto a sustituir y el recargo de trabajo en la oficina, con altos porcentajes. Esta última razón, no solo es reconocida por la informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, sino que señala “Es decir, y ahora por problemas presupuestarios no se pagan horas extras. Entonces, ni siquiera hay ese incentivo monetario para...la gente”, refiriéndose a los funcionarios regionales.

No obstante, la informante 3 en entrevista el 19 de marzo del 2024, comparte que el PV contribuye a cumplir los 200 días efectivos de lecciones y a disminuir el ausentismo de las aulas, lo cual respalda con esta frase

Lo que sí yo sí con toda certeza puedo decir, que sí ha contribuido, en razón, de que en todo momento se busca la permanencia del docente en el aula, o sea esta desconcentración, la práctica previa a la desconcentración y era, obviamente estar centralizado...El docente no tiene una justificación para venir acá, normalmente... el que tener esa docente en el aula le ahorra al país....

El PV se diseñó con el propósito de que el docente permanezca más tiempo en el aula y, en una gran mayoría los encuestados tanto docentes, funcionarios regionales

y administradores de centro educativo comparten la misma posición; al percibir que el usuario solicita menos permisos y aprovecha otras bondades de la intervención para no ausentarse de su trabajo, como lo son la cercanía, la oferta virtual de trámites, la facilidad, la rapidez y la agilidad para recibir los servicios y el poder solicitar estos trámites fuera de su jornada laboral.

Sin embargo, se puede concluir que la intervención no es eficaz para sustituir, en tiempo y forma, las incapacidades y las licencias sin goce de salario menores o iguales a 35 días por los motivos esbozados propios e internos de la intervención como la falta de oferentes calificados; el procedimiento establecido que imposibilita nombrar sustitutos para las incapacidades de uno a cinco días; un sistema de soporte con continuas caídas o interrupciones de servicio; el recargo de trabajo de los funcionarios regionales; la falta de personal profesional y de apoyo administrativo; la lentitud en ocasiones para subir a la plataforma y dar la nómina pertinente; la falta de estímulos económicos a los colaboradores por recargo laboral; el derecho a dos días que tienen los funcionarios públicos para comunicar sus ausencias al jefe inmediato (art. 35 Reglamento Estatuto de Servicio Civil); el compromiso del servidor de entregar el documento de incapacidad a la brevedad posible; la gestión propicia de la administración del centro educativo para que las incapacidades y licencias no se comuniquen vencidas a la sede regional; y, las situaciones de violencia en los centros educativos. Adicionalmente, el ausentismo laboral también es estimulado por factores externos a la intervención como lo son las huelgas, los eventos climáticos, las políticas institucionales, tanto de la CCSS y del INS, para extender incapacidades médicas y la muerte o atentados contra personas propiciados por los sicarios frente a instalaciones de centros educativos o en áreas aledañas a estos. A esto se suman los permisos y las licencias contempladas en la Tercera Convención Colectiva de Trabajo del MEP.

A la larga lista de situaciones que provocan el ausentismo en el centro educativo, que surgen como impedimentos para nombrar las sustituciones de personal docente en licencias, con o sin goce de salario, y en incapacidades médicas extendidas por el INS o la CCSS, la informante 1 añadió otros motivos que dificultan el nombramiento oportuno de personal docente en los centros educativos de la DREA. Mencionó

Centros educativos que parecen que están roseados por repelente: hay centros educativos que la gente no quiere ir, no hay forma, centros educativos que publicamos la incapacidad, 1,2, 3 veces y nadie participa...el protocolo de validación de incapacidades de la CCSS por medio del interfaz establecido a nivel interinstitucional...el horario de transporte público...la lejanía y el acceso al centro

educativo...la falta de oferentes calificados en algunas especialidades técnicas o académicas... : tenemos ciertas escuelas de estrellas que por la forma de administrar el centro educativo por parte de algunos directores resulta repulsivo para muchos oferentes, que no aceptan nombramiento en esos centros y que se quejan del maltrato de la autoridad institucional, es muy malcriada, muy prepotente, verdad, que humilla.

Algunos de los factores internos reseñados que afectan el desarrollo del PV se expresaron en el Árbol de Problemas de la Teoría del Programa, pues tienen directa relación con la falta de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para mejorar la gestión de la prestación de los trámites y servicios que ofrece la intervención, principalmente, en la sustitución de personal docente cuando corresponda.

En resumen, todos estos factores en su conjunto, internos y externos, lejos de atenuar el ausentismo del personal docente en los centros educativos, lo tienden a perpetuar, por razones de derecho y del modelo de gestión institucional del PV, estas condiciones afectan el puntual desarrollo de los aprendizajes y el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones.

5.1.7. En la opinión de los directores de los centros educativos y de los docentes participantes en el estudio, se encontró que el PV permite un menor uso de tiempo lectivo a los docentes para que realicen los trámites y los servicios referidos a su condición laboral y salarial. Para estos actores, el PV facilita un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo brindado a los estudiantes, lo cual se traduce en acciones docentes, primeramente, que propician el desarrollo de los planes y los programas de estudio y elaborar materiales didácticos para apoyar su trabajo docente.

Otras actividades docentes que favorecen el menor uso de tiempo lectivo en permisos y en desplazamiento a San José para consultar trámites salariales son la planificación y ejecución de actividades extracurriculares para estudiantes con un desempeño óptimo e impartir tutorías a los estudiantes con necesidades especiales bajo su cargo.

Estos impactos en los procesos pedagógicos indicados, pueden estar siendo favorecidos por dos factores que denota el Árbol de Objetivos diseñado en la Teoría del Programa: por un lado, que las DRE se encuentran habilitadas para brindar información relacionada con la condición salarial y laboral del servidor, lo cual implica, por la cercanía geográfica, un menor uso de tiempo lectivo en permisos y en desplazamiento a San José, lo cual ha sido debidamente identificado por los usuarios como una fortaleza del

PV; y el otro factor tiene relación con que la Administración ha definido y aplicado medidas alternas efectivas que permitan minimizar el riesgo de la centralización de procesos, como lo es que ofrece sus servicios en las DRE de forma presencial y virtual. Esta última opción, favorece que no se dé un desplazamiento local, ni que se deban pedir permisos para solicitar los trámites y servicios del PV. Además, minimiza riesgos y gastos derivados por un desplazamiento local.

También en la tabla 5 de la Cadena de Resultados del PV-MEP, se destaca un impacto del PV que tiene estrecha relación con un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo brindado a los estudiantes. Según este instrumento se destaca que el PV mejora la administración del tiempo lectivo y personal.

Todos los aspectos mencionados permiten concluir que el PV al potenciar un menor uso de tiempo lectivo en permisos a los docentes para que realicen trámites referidos a su condición laboral y salarial, beneficia un mejor aprovechamiento del tiempo lectivo brindado a los estudiantes, que se traduce en acciones docentes como el desarrollo de los planes y los programas de estudio, la elaboración de materiales didácticos para apoyar su trabajo docente, la planificación y ejecución de actividades extracurriculares para estudiantes con un desempeño óptimo e impartir tutorías a los estudiantes con necesidades especiales bajo su cargo.

5.1.8. De igual forma, los docentes (74 %) y los directores de centros educativos (66,7 %) participantes en el estudio, consideraron que el PV, les permite a las personas docentes una mejor administración de sus clases y otras actividades curriculares y extracurriculares gracias al ahorro de tiempo y de dinero en la realización de gestiones salariales y laborales por traslado a San José.

En la tabla 26 titulada “Justificaciones por las cuales los docentes participantes en el estudio consideran que el PV incide en una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares”, se destaca que la principal razón es el ahorro de tiempo en traslados a San José, aunado a la rapidez, la agilidad y la cercanía de los trámites posibilitan una mejor administración del tiempo lectivo (33 %). También los docentes consideraron el menor uso del tiempo lectivo en permisos para solicitar trámites y servicios del PV (10 %), la cultura de vocación docente y el uso de tiempo libre para solicitar trámites y servicios del PV (12 %) y el uso de oferta virtual de trámites y servicios del PV (4 %).

Tanto los docentes como los directores de los centros educativos comparten que el ahorro de tiempo en la realización de gestiones salariales y laborales por traslado a

San José. A este factor, los docentes agregan la rapidez, la agilidad y la cercanía de los trámites posibilitan una mejor administración del tiempo lectivo.

Los docentes destacan como una segunda razón la cultura de vocación docente y el uso de tiempo libre para solicitar trámites y servicios del Proyecto Ventanilla (12 %). Es importante destacar esta razón por el compromiso de los docentes de anteponer las necesidades y el deber de impartir lecciones a sus estudiantes al beneficio propio. Según las especificaciones brindadas, ellos solicitan sus trámites fuera de la jornada lectiva para no pedir permiso, ya sea de forma presencial, por la cercanía de la sede regional o de forma virtual.

De igual manera a la conclusión anterior, estos impactos en los procesos pedagógicos indicados, pueden estar siendo favorecidos por dos factores que denota el Árbol de Objetivos diseñado en la Teoría del Programa: que las DRE se encuentran habilitadas para brindar información relacionada con la condición salarial y laboral del servidor, lo cual implica, por la cercanía geográfica, un menor uso de tiempo lectivo en permisos y en desplazamiento a San José, lo que ha sido debidamente identificado por los usuarios como una fortaleza del PV. El otro factor, tiene relación con que la Administración ha definido y aplicado medidas alternas efectivas que permitan minimizar el riesgo de la centralización de procesos, como lo es que ofrece sus servicios en las DRE de forma presencial y virtual. Esta última opción, favorece que no se dé un desplazamiento local, ni que se deban pedir permisos para solicitar los trámites y servicios del PV. Además, minimiza riesgos y gastos derivados por un desplazamiento local.

Otro elemento vinculado con el Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa, que podría estar incidiendo en una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares de los docentes, lo es el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, moderno y acorde a las demandas actuales de servicio al usuario.

También en la tabla 5, Cadena de Resultados del PV-MEP, se destaca un impacto del PV que tiene estrecha relación con una mejor administración de las clases y otras actividades curriculares y extracurriculares de los docentes. Según este instrumento, el PV mejora la administración del tiempo lectivo y personal.

Finalmente, todos los hallazgos apuntados permiten concluir que el PV que se desarrolla en la DREA les permite a los docentes una mejor administración de sus clases y otras actividades curriculares y extracurriculares.

5.1.9. A manera de síntesis, resulta valioso indicar que de los insumos derivados de las entrevistas con las informantes regionales y nacionales, en conjunto con los datos suministrados por los directores de los centros educativos, los docentes y funcionarios regionales, se destaca, para efectos de una mayor comprensión, el elemento central de la Teoría de la Dependencia que explica el desarrollo de los países del orbe. Esta teoría enarbola el principio de que las situaciones del centro repercuten o se reproducen en la periferia.

Teniendo en mente lo mencionado, el PV reproduce en las DRE del país y, específicamente en la DREA objeto de estudio de esta evaluación, las mismas carencias de recursos humanos, de equipamiento tecnológico, de recursos económicos (presupuesto) y de recursos materiales que enfrenta la DRH del MEP. En otras palabras, el PV emana de la DRH a las regiones, las afectaciones que tiene la DRH se reproducen en las regiones. La informante 1 lo retrató de esta forma “Vieras que yo siento, creo que es un todo, todo es un reflejo de lo que pasa por qué si yo aquí estoy asfixiada con todo lo que tengo, que con todo lo que tenemos que hacer y la falta personal, a nivel central es están sucediendo lo mismo”.

Esta reproducción de faltante de recursos ha sido sostenida a lo largo del estudio evaluativo, como el Talón de Aquiles que disminuye la efectividad de la intervención.

Criterio de Sostenibilidad

5.1.10. Según los datos, la opinión mayoritaria de los directores de centros educativos, funcionarios regionales e informantes que participaron en el estudio, designan que los principales beneficios que reciben los usuarios son de índole económico. Luego los beneficios sociales, ambientales y psicológicos, respectivamente. Estos actores también valoran un menor tiempo de espera y de desplazamiento a San José.

El 86 % de los docentes participantes en el estudio, está de acuerdo con que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes. Solo el 14 % de los docentes encuestados considera que la intervención no contribuye a dicha finalidad. Concretamente, los docentes consideran que el principal beneficio es un menor tiempo de espera y de desplazamiento a San José (65 %) y, en segundo plano los beneficios económicos (51 %), en concordancia con los datos consignados en la tabla 17, Opinión porcentual de los docentes consultados referente a la contribución del PV a la disminución de costos personales y disminución de riesgos por desplazarse a San José.

Dentro de las razones principales que argumentan los docentes para afirmar que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes están: el ahorro de tiempo y de costos en traslados a San José aunado a la rapidez, la agilidad y la cercanía de los trámites posibilitan el bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes (34 %) y los trámites que se realizan simplifican el ajetreo de los docentes, proporcionando disminución de estrés y desgaste físico generando salud mental, transparencia, seguridad, mayor tranquilidad al evitar presas, largas filas de espera y disfrutar de un ambiente más sano alejado de la contaminación ambiental por el traslado a San José (21 %).

Estos datos y otros relacionados se consignan en la tabla 28, sobre las razones por las cuales los docentes consultados consideran que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes. En esta tabla se consigna también una debilidad ya identificada, la falta del Profesional de Servicio Civil 1 A con especialidad Recursos Humanos para atender trámites complejos, provoca que las personas viajen a OC, generando estrés, gastos y la solicitud de permisos que afectan la interrupción del curso lectivo. Esta debilidad está vinculada al Árbol de Problemas de la Teoría del Programa que tilda la falta de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para mejorar la gestión de los trámites y servicios en las DREA.

Esta opinión de las razones principales que argumentan los docentes para afirmar que el PV contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social de las personas docentes, están relacionadas con tres elementos del Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa. Las DRE se encuentran habilitadas para brindar información relacionada con la condición salarial y laboral del servidor, lo cual implica, por la cercanía geográfica, un menor uso de tiempo lectivo en permisos y en desplazamiento a San José, lo cual ha sido debidamente identificado por los usuarios como una fortaleza del PV.

El otro factor, tiene relación con que la Administración ha definido y aplicado medidas alternas efectivas que permitan minimizar el riesgo de la centralización de procesos, como lo es que ofrece sus servicios en las DRE de forma presencial y virtual. Esta última opción, favorece que no se dé un desplazamiento local, ni que se deban pedir permisos para solicitar los trámites y los servicios del PV. Además, minimiza riesgos y gastos derivados por un desplazamiento local.

También, otro elemento vinculado al Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa, que contribuye al bienestar físico, emocional, ambiental, económico y social

de las personas docentes, lo es el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, moderno, automatizado y acorde a las demandas actuales de servicio al usuario.

Adicionalmente, en la tabla 5 denominada Cadena de Resultados del PV-MEP, son destacables algunos impactos del PV acordes a los beneficios que les brinda el PV:

- Mejora la administración del tiempo lectivo y personal.
- Disminución de la distancia, el agotamiento físico, los accidentes y los gastos económicos.
- Protección de la salud del usuario y el funcionario.
- Gestión administrativa más eficiente, económica, moderna y amigable con el ambiente.

En la tabla 3 sobre las dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP, se apropiaron algunas proposiciones que respaldan como el PV genera beneficios a los usuarios:

El proyecto permite realizar consultas y trámites salariales en todo el país, con lo cual se disminuyen las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención (dimensión física)

- Genera empleo a los habitantes de cada DRE (dimensión social)
- Es un proyecto por la gente y para la gente, que tiene externalidades positivas para los funcionarios, los estudiantes, sus familias y las comunidades educativas. (dimensión social).
- Ahorro de recursos económicos al funcionario del MEP, producto de la atención más cercana al trabajo o de su residencia (dimensión económica).
- La atención del usuario en un área aledaña a su residencia o lugar de trabajo, sin necesidad de trasladarse a San José, redundando en beneficios económicos, ambientales y sociales, mayor aprovechamiento y cumplimiento del tiempo lectivo conforme a convenio internacional (dimensión social).

En síntesis, los datos y hallazgos encontrados permiten concluir que los actores indagados, funcionarios regionales, administradores educativos e informantes, estiman que la intervención genera beneficios económicos, sociales, ambientales y psicológicos a los usuarios, conforme se hace patente en la discusión de resultados; sin embargo, existe una sobrevaloración de los beneficios económicos sobre el resto, quizás porque sienten el efecto más directo, más rápido y concreto de la disminución de costos asociada con el traslado a San José. De los actores consultados, solo los docentes, sobrevaloran el ahorro de tiempo de espera y el tiempo en traslados a San José, como

el principal beneficio que provee la intervención. En segundo término, los docentes estiman el ahorro en costos asociado al traslado a San José.

5.1.11. A partir de la información, sistematizada en la tabla 29, “Fortalezas del Proyecto Ventanilla en términos porcentuales, percibidas por los funcionarios regionales, los docentes y los administradores de centros educativos consultados”, se destacan las siguientes fortalezas, según el promedio porcentual de respuestas: se satisfacen más adecuadamente las necesidades de la población, pues se favorece una respuesta local (72,43 %) y se realizan los trámites y consultas, tanto salariales como laborales, de forma virtual y presencial a los usuarios (61,56 %). También con un menor porcentaje promedio señalan que favorece la democratización del Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 y permite un contacto más directo con los usuarios y con las labores que estos llevan a cabo (57,76 %) y que obliga a los servidores regionales a tomar decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico, lo que permite que la acción administrativa sea más ágil y flexible (48 %). Sin embargo, esta fortaleza es reconocida por menos de la mitad del promedio porcentual de los actores consultados.

Es posible explicar este resultado aduciendo que el empoderamiento o independencia de los funcionarios regionales con respecto al órgano superior, debe propiciarse desde el conocimiento, la experiencia, la información y la debida capacitación de los servicios y trámites desconcentrados, con la finalidad de que los funcionarios se sientan seguros, responsables, capaces y puedan desarrollar la tarea encomendada. En el caso de los procesos desconcentrados en la DREA, la falta de personal profesional y de apoyo administrativo aunado a la falta de capacitación a los funcionarios regionales, carencias identificadas en la discusión de resultados de este estudio evaluativo, no posibilitan que los servidores regionales atiendan algunos procesos y contesten las dudas o resuelvan algunas cuestiones a los administrados. El personal informado, desde la técnica y el conocimiento por medio de la capacitación, es indispensable para el empoderamiento de los funcionarios que están impulsando el proceso de desconcentración administrativa.

Es curioso que el 80 % de funcionarios regionales reconocen como fortaleza que la intervención “obliga a los servidores regionales a tomar decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico, lo que permite que la acción administrativa sea más ágil y flexible”. A pesar de esta opinión de los funcionarios regionales, los directores de centros educativos consultados la señalan como fortaleza con un 50 % y los docentes consultados apenas con un 14 %. A partir de estos datos se puede determinar de que existe una autoimagen positiva de los funcionarios regionales de empoderamiento con

respecto “a tomar decisiones sin apoyarse en el órgano superior jerárquico, lo que permite que la acción administrativa sea más ágil y flexible”, pese a que, los administradores de centros educativos y los docentes consultados no lo valoran de esa misma manera.

Es posible que esta baja valoración que realizan los directores de centros educativos y docentes consultados sobre esta fortaleza, derive de la percepción propia, al sentir que los servidores regionales no atienden algunos servicios o trámites desconcentrados, ni contesten las dudas o consultas y no resuelven algunas otras cuestiones a los administrados, todo esto asociado a la falta de capacitación en los servicios y en los trámites desconcentrados y a la falta de personal profesional y de apoyo administrativo. Además, un 10 % de los funcionarios regionales consultados señala como otra fortaleza, que la intervención favorece la empleabilidad y estabilidad laboral.

Los funcionarios regionales, los directores de centros educativos, los informantes y los docentes que participaron en el estudio, reconocen como fortaleza que el PV brinda beneficios económicos, sociales, ambientales, psicológicos y un menor tiempo de espera y de desplazamiento a San José. También, los directores de los centros educativos y los funcionarios regionales consultados, de forma unánime y absoluta, identifican que el PV es relevante para los usuarios. Así mismo, la totalidad de los directores de los centros educativos consultados, consideran que el PV estimula la motivación y el desempeño de los docentes a su cargo. En resumen, se puede afirmar que la intervención es pertinente para los usuarios.

Estas fortalezas están asociadas con elementos del Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa tales como: las DRE se encuentran habilitadas para brindar información y realizar trámites, el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, moderno, automatizado y acorde a las demandas actuales de servicio al usuario, la Administración ha definido y aplicado medidas alternas efectivas que permitan minimizar el riesgo de la centralización de procesos, como lo es que ofrece sus servicios en las DRE de forma presencial y virtual y la mayor confianza en las capacidades técnicas y administrativas de las DRE en gestión de recursos humanos.

Al encontrarse las DRE habilitadas para incluir información en el sistema de pagos, asociados a esta facultación, se identifican otros elementos árbol de objetivos de la Teoría del Programa: se disminuyen los errores y omisiones en los pagos, se potencia una mejor administración de los recursos públicos al no generarse sumas giradas de

más, sumas giradas de menos y, como consecuencia, una disminución de reclamos administrativos y judiciales pendientes de resolver. También, esta facultación de las DRE resalta otros elementos del Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa, como lo son: mejoras considerables en los tiempos para la inclusión de los movimientos de personal, disminución del riesgo de que ocurran pérdidas económicas para la Administración por prescripción, la labor de confirmación y recuperación de las sumas pagadas de más resulta más rápida.

Todos estos elementos del Árbol de Objetivos de la Teoría del Programa contribuyen a destacar en la cúspide del árbol mencionado, el mejoramiento la imagen de la DREA y del MEP, lo cual se constituye en otra fortaleza y en la principal práctica de sostenibilidad identificada por los docentes, funcionarios regionales y administradores de centros educativos consultados.

Las debilidades identificadas por los docentes, los funcionarios regionales y los administradores educativos, se encuentran registradas en la tabla 30 sobre las opiniones en términos porcentuales, acerca de las debilidades del PV, planteadas por los participantes en el estudio. Se encontró en ese registro de datos, la falta de personal profesional y administrativo para atender algunos de los trámites Fase II de la oferta del PV. Al referirse a la falta de personal administrativo, se trata del personal profesional y de apoyo administrativo, carencia que es apuntada por los docentes consultados en un 46 %, por los funcionarios regionales participantes en un 90 % y por los administradores de centros educativos encuestados en un 66,7 %, como la principal debilidad de la intervención.

Cabe indicar que este dato lo han brindado los funcionarios regionales en dos ocasiones en este estudio, al afirmar en un 90 % que el personal asignado al PV en la DREA es insuficiente para atender los trámites y servicios encomendados. En términos del porcentaje promedio de los encuestados, esta debilidad representa la opinión del 67,56 %.

Para mayor precisión en la respuesta, los trámites de la Fase II de la oferta del PV eran atendidos directamente por el Profesional de Servicio Civil 1, especialidad Recursos Humanos, que era un recurso prestado por la DRH para apoyar la implementación de esta fase a nivel regional mientras era posible asignar personal propio a las DRE. Sin embargo, en palabras de la informante 3,

no se puede hacer chocolate sin cacao... si no tenemos personas. Si no tenemos recursos tecnológicos y, por supuesto, dinero que ya sabemos que, a nivel de

inversión del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, no lo tengo que decir yo, basta con que se analicen las últimas leyes de presupuesto de los últimos 3 años, bueno, voy a poner 5 años y se va a ver la disminución a nivel presupuestario... mientras tengamos estas normas presupuestarias de que no se pueden crear plazas. No se pueden reasignar plazas.

La falta de este recurso en la DREA desde junio del 2022 no solo ha afectado la oferta de trámites y servicios desconcentrados desde lo cuantitativo sino desde lo cualitativo. Al no contar con este profesional, la atención de trámites y servicios se ha visto debilitada y, debido a esta situación, los usuarios deben, nuevamente, viajar a San José o a otra DRE, para resolver algunos trámites referidos a la II fase del proyecto como: asignación de grupo profesional, confección de expediente de personal o agregar documentos al mismo, el reconocimiento de anualidades y la apertura o ajuste de la carrera profesional. Además, este recurso profesional se constituía en el soporte técnico y administrativo del equipo regional que atendía los servicios y trámites desconcentrados. Daba orientación, organización, consejo, guía y seguridad al equipo regional, que no cuenta ni con la formación en recursos humanos ni con la experiencia necesaria para sobrellevar, por sí solo, la tarea del proyecto por falta de capacitación pertinente desde lo técnico.

Esta falta de personal se debe a la alta población de funcionarios de la DREA y la afluencia de otros funcionarios de otras DRE para solicitar los servicios y trámites desconcentrados en la DREA, lo que provoca que la demanda sobrepase los recursos humanos asignados a la DREA. Esta debilidad no es solo identificada por los actores encuestados, sino que también el Árbol de Problemas de la Teoría del Programa, enmarca que la falta de recursos humanos, financieros, técnicos y materiales afecta la gestión de pagos y de inclusión de información en las DRE.

La Teoría del Programa también identifica como una desventaja para la Administración centralizada, el empleo del modelo administrativo de desconcentración, pues demanda una mayor cantidad de recursos humanos y de otra índole, por las funciones extras que se desconcentran en el órgano regional de la Administración Central sujeto a dicho fin. La CGR en su informe, ya reseñado y que fue el que dio origen a esta intervención, señaló que los trámites a desconcentrar debían guardar correspondencia con los recursos humanos, técnicos y materiales de cada DRE.

No obstante, el estudio de Fernández Hernández (2017) afirma que se había realizado un diagnóstico de las necesidades regionales, por parte de la DRH, para

implementar el proyecto, lo cierto del caso, es que una vez implementada la intervención, los actores regionales participantes en el estudio referido, lo percibieron como un recargo de trabajo. De igual forma, los funcionarios regionales de la DREA comparten la misma percepción del proyecto, por cuanto deben atender el proyecto y otras funciones atinentes al cargo. El estudio citado, concluye que falta personal para implementar la intervención y recomienda la asignación de este y otros recursos para la mejor operación del proyecto.

Esa situación deja entrever que el diagnóstico regional realizado por la DRH, no se desarrolló de la mejor forma o la información proporcionada o recogida no resultó ser la adecuada para prever las necesidades de la implementación adecuada del PV. El estudio mencionado, parece dejar patente, que el diagnóstico de necesidades y la asignación de recursos realizado por la DRH, no fue preciso o no se desarrolló conforme a los recursos humanos, técnicos y materiales de cada DRE que, de previo a la desconcentración, consideró la CGR.

Fernández Hernández (2017) resuelve la aparente contradicción entre el suministro de equipo, mobiliario o herramientas y la debilidad de escasez de equipo tecnológico para brindar el servicio, ambos aspectos encontrados por la investigadora, indicando que a partir de la respuesta negativa de los JDSAF (25 %) "... se realizó una investigación del equipo con el que contaba cada Dirección Regional, más sin embargo existe la posibilidad de ser utilizado para otra actividad por lo que no estén dando el rendimiento esperado..." (p. 59).

Se pueden anotar en este sentido, usando el enfoque de evaluación propuesto, carencias de una adecuada evaluación del contexto y de una evaluación de entrada o insumos necesarios para el mejor funcionamiento del PV.

Otra debilidad señalada en la tabla mencionada es que con mayor frecuencia que el resto de los actores, los funcionarios reconocen que otra debilidad la constituyen las continuas caídas (interrupciones) del sistema operativo (Plataforma de Servicios-Sistema de Integra 2). Este aspecto ya fue tratado en otro apartado de este estudio cuando se comentaron los inconvenientes que afectan la sustitución oportuna de las personas funcionarias docentes, en periodos iguales o menores a 35 días, ya sea la sustitución provocada por licencias con o sin goce de salario y por las incapacidades medicas de la CCSS o del INS.

Además, en ese mismo apartado se refirieron algunos hallazgos encontrados en el estudio realizado por Fernández Hernández (2017). En términos generales, la

investigación mencionada, encontró esta misma debilidad en el funcionamiento de la PdS instalada en cada DRE y que fue compartida por todos los actores regionales, tanto las 24 jefaturas regionales del DSAF y los 24 Profesionales de Servicio Civil 1 A o B, especialidad Recursos Humanos, funcionario encargado de brindar el servicio en cada DRE, participantes en ese estudio.

Esta situación no es nueva y afecta el servicio en el sentido de que provoca aumento en los tiempos de espera y trae insatisfacción a los usuarios. Lo anterior, debido a que, según la teoría, el tiempo de espera afecta la percepción del cliente que recibe un servicio o trámite. Los usuarios hoy demandan servicios y trámites de calidad, que se caractericen por la facilidad, la agilidad, la cercanía y la rapidez para obtener una respuesta. La debilidad de interrupción del sistema por problemas de conectividad provoca que el usuario sufra afectaciones psicológicas (incertidumbre), estrés, costos de oportunidad. Si el servicio se desarrolla presencialmente, además de esas afectaciones, sufrirá otras relacionadas con costos en el transporte, las presas, la salud física, el parqueo u otros, mientras espera que el servicio se restablezca.

Además de estas debilidades del PV, en la evaluación del objetivo 1 de esta evaluación se encontraron otras adicionales que afectan el funcionamiento de la intervención en la DREA, como lo son:

- Ampliar el uso de permisos a los funcionarios regionales para lograr un mayor aprovechamiento de las bondades tecnológicas del Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 a nivel de las DRE.
- La falta de capacitación a los funcionarios regionales, permanente y sistematizada para atender los trámites y servicios actuales del PV y, establecer con ello, una plataforma de conocimiento e información con la finalidad de alcanzar mayores niveles de desconcentración administrativa, partiendo del fortalecimiento de las capacidades locales de las DRE en términos de recursos humanos.

Otras debilidades o necesidades encontradas para mejorar la prestación de servicios del proyecto en la DREA, según la percepción de los funcionarios regionales son:

- La infraestructura física en que opera el proyecto.
- La dotación de equipo, de mobiliario y de tecnología de punta, que tiene relación directa con la dotación de las herramientas y los recursos necesarios para que los funcionarios regionales realicen con efectividad las demandas del proyecto.
- Una mejor remuneración económica, dado el alto volumen de trabajo que implica

el PV.

- Personal que comprenda la labor que realiza y muestre empatía en la resolución del trámite.

Debilidades detectadas referidas al modelo de gestión del PV se pueden formular a partir de los resultados encontrados:

- Los procesos de comunicación y coordinación de la DREA con OC no son los mejores, para atender de forma oportuna o debida los faltantes de personal que se generan por licencias con goce o sin goce de salario, en las cuales, se deba realizar la sustitución de un funcionario docente, con el propósito de que el centro educativo cuente con los recursos necesarios y los estudiantes reciban las lecciones sin mayores interrupciones.
- Los procesos de reclutamiento, de selección y de nombramiento que realiza la DREA, demoran mucho tiempo para realizar oportunamente la sustitución de un funcionario, lo que afecta la interrupción del curso lectivo y la continuidad del aprendizaje de los estudiantes.

A nivel regional, la informante 1 en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024, señala dificultades de coordinación con los directores de centros educativos, relacionadas con el envío de trámites institucionales propios del PV, los que deben ser enviados a la DREA y a OC.

Otras dos debilidades del PV son que no es efectivo para el cumplimiento de los 200 días de lecciones ni para disminuir el ausentismo en los centros educativos. Por último, la desconcentración impropia que señala un estudio de la AI del MEP es una debilidad del proyecto. De subsistir esta práctica administrativa, esta puede acarrear un impacto negativo a la imagen al PV en el mediano plazo y, por ende, a las DRE y al MEP.

Después de todo este recuento de hallazgos que reconocen las fortalezas y debilidades del PV, se puede concluir que las debilidades señaladas deben ser subsanadas a la brevedad posible, pues resultan vitales en la entrega oportuna y de calidad de los servicios ofrecidos por la intervención. Son insumos básicos para el funcionamiento y la continuidad de los servicios que brinda el proyecto a los funcionarios de la DREA. Estas debilidades son peligrosas y afectan las fortalezas indicadas por los mismos actores, con lo cual se puede comprometer la sostenibilidad de la intervención.

5.1.12. Los actores consultados por este estudio, a saber, docentes, directores

de centros educativos y funcionarios regionales, identificaron como la principal práctica de sostenibilidad que potencia el PV, es la mejora de la imagen y de la reputación de la DREA y del MEP. En términos de promedio porcentual, el 46,33 % de los actores mencionados lo consideró así.

Esta valoración es congruente con el Árbol de Objetivos construido desde la Teoría del Programa, donde se coloca en la cúspide de todo el proceso de desconcentración la mejora en la imagen del MEP y de la DREA.

Al observar los datos de opinión porcentual de los funcionarios regionales, en tabla 31 sobre la opinión de las personas participantes acerca de las prácticas que contribuyen a la sostenibilidad del PV, la práctica en cuestión fue señalada por los funcionarios regionales con el porcentaje más alto (30 %). Sin embargo, al comparar ese dato, expresado por los funcionarios regionales, con los datos proporcionados por los docentes y los administradores educativos consultados, resulta ser el menor. Desde lo interno de la DREA, el mayor porcentaje de funcionarios regionales (70 %), no visualiza la práctica de sostenibilidad indicada. En los casos de la opinión de los docentes (59 %) y los administradores educativos (50 %), identificaron la mejora de la imagen y de la reputación de la Dirección Regional de Educación de Alajuela y el MEP, de forma más consistente.

Detrás de esta práctica de sostenibilidad, existe un antes y un después en el proceso de desconcentración. Previo a la desconcentración existía un excesivo centralismo en los procesos de gestión de recursos humanos, ocasionado por las causas y consecuencias que es posible identificar en el árbol de problemas propuesto en la Teoría del Programa, donde las DRE no estaban habilitadas para incluir información en el Sistema de Pagos manual, obsoleto, anacrónico y que solo habría unos días al mes para incluir información de movimientos de personal y que solo podía operar en OC. Esta situación generaba recuas de trámites sin tramitar y ser resueltos en la vía ordinaria del ciclo presupuestario.

También este centralismo era el causante de largas filas de usuarios, largos tiempos de espera para ser atendido, amplias presas vehiculares por la platina en el puente Lic. Alfredo González Flores en la autopista General Cañas viajando a San José, inseguridad ciudadana (robos, asaltos, accidentes), gastos económicos relacionados con transporte público o privado, alimentación, hospedaje, parqueos, entre otras situaciones. Estas masivas migraciones de funcionarios de todo el país a OC del MEP en San José, estaban ocasionadas por errores y omisiones en la planilla de pago a los

servidores que se expresaban en sumas giradas de más, sumas giradas de menos, lo que llevaba a la interposición de reclamos administrativos y judiciales que los funcionarios formulaban contra el MEP.

No está de más indicar que, previo a la desconcentración de los trámites y servicios en las DRE, el MEP tenía una imagen de ser un mal pagador de los servicios que prestaban sus funcionarios. Este escenario se logra evidenciar muy bien en el informe de la CGR, que sirve de fundamento a la intervención objeto de evaluación y, al contexto y antecedentes que presenta la Memoria del MEP 2006-2014 en que surge la intervención. También la tabla 4 denominada Análisis de actores involucrados en la intervención usando la Metodología del Marco Lógico (ML) reconoce que producto de los problemas salariales que afectaban a los funcionarios, como resultado de la inadecuada gestión de pagos del MEP, estos actores, para subsanar las necesidades de sus familias, se obligan a contraer un mayor endeudamiento con lo cual se veía agravada la situación económica.

Esta situación de mala imagen del MEP se evidencia también en el Árbol de Problemas que presenta la Teoría del Programa, elaborado para analizar las causas y consecuencias de la centralización de las gestiones en materia de recursos humanos en el MEP.

Por otra parte, después está reflejado en el Árbol de Objetivos, que presenta la desconcentración de procesos en las DRE, las cuales se encuentran habilitadas para incluir información oportuna en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, lo genera una gama de hallazgos reseñados en las fortalezas, solo a partir de esta importante facultación. El cambio del sistema de pagos automático, tecnológico y moderno para atender las demandas del MEP, es considerado como uno de los insumos más valiosos para lograr la desconcentración de los trámites y servicios en las DRE, lo cual está debidamente indicado en el Árbol de Objetivos.

También la desconcentración de servicios y trámites en las DRE, ha contribuido a disminuir las largas filas de usuarios, los largos tiempos de espera para ser atendido, las amplias presas vehiculares por la platina en el puente Lic. Alfredo González Flores en la autopista General Cañas viajando a San José, inseguridad ciudadana (robos, asaltos, accidentes), los gastos económicos relacionados con transporte público, combustible, alimentación, hospedaje, parqueos, entre otras situaciones. Por otra parte, disminuyó las masivas migraciones de funcionarios de todo el país a OC del MEP en San José.

Además, la facultación para que las DRE incluyan información en el Sistema Integrado de Pagos y Planillas Integra 2, ha posibilitado el ingreso rápido y ágil de información sensible que provocaba las sumas giradas de más, las sumas giradas de menos y los reclamos administrativos y judiciales, disminuyendo los errores y las omisiones en la emisión de la planilla salarial y la interposición de reclamos administrativos y judiciales. Existe una mejora en la gestión de pagos, que ha mejorado la imagen negativa del MEP de mal pagador y la ha cambiado por positiva.

La tabla 5 denominada Cadena de Resultados del PV-MEP, considera algunos impactos que tienen estrecha relación con la práctica de sostenibilidad referida al mejoramiento la imagen de la DREA y del MEP:

- El PV favorece la productividad de la DREA.
- El PV contribuye a la reducción de errores en las sumas pagados de más o de menos y la cantidad de reclamos administrativos o judiciales.
- El PV mejora la administración del tiempo lectivo y personal.
- El PV contribuye a la disminución de la distancia, el agotamiento físico, los accidentes y los gastos económicos
- El PV promueve una gestión administrativa más eficiente, económica, moderna y amigable con el ambiente.
- El PV genera datos estadísticos para la toma de decisiones por medio de la implantación de SIGA.

Resaltar que uno de los impactos negativos que la práctica administrativa de la desconcentración impropia puede ocasionar es una mala imagen al proyecto y, por ende, a las DRE y al MEP, como está ocurriendo.

También en la tabla 3 de las dimensiones del contexto en que opera el PV del MEP, se destacan proposiciones que le dan vigor a la práctica de sostenibilidad referida al mejoramiento la imagen de la DREA y del MEP:

- Mejor aprovechamiento y distribución de los recursos de las DRE, potenciando su capacidad de servicio y su mayor cercanía con los centros educativos y con los usuarios (dimensión organizacional).
- El proyecto permite realizar consultas y trámites salariales en las 27 DRE de todo el país, con lo cual se disminuyen las distancias, los tiempos y los costos que generaba viajar a San José para realizar los servicios y trámites que ofrece la intervención (dimensión física)
- El proyecto permite conocer mejor las necesidades de la población meta, que se alcanzan al realizar procesos desde cada DRE considerando sus

particularidades y no viniendo de entes externos que desconocen muchas veces esta información (dimensión social)

- El proyecto ha generado ahorro de los costos administrativos que generaba el traslado de la información desde las DRE a OC para ser integrada o digitada en el sistema de pagos: horas extras, combustible, tiempo, papel, impresiones, tintas, kilometraje (dimensión económica).
- Ahorro de recursos económicos al funcionario del MEP, producto de la atención más cercana al trabajo o de su residencia (dimensión económica).
- Genera empleo a los habitantes de cada DRE (dimensión social)
- Dadas las implicaciones del Programa Gobierno Digital para la Administración Pública, la gestión de trámites y servicios del PV, paulatinamente, ha ido pasando del papel a la virtualidad, contribuyendo a una acción más económica, ambiental y un servicio inmediato en beneficio de los administrados (dimensión cultural).
- Es un proyecto por la gente y para la gente, que tiene externalidades positivas para los funcionarios, los estudiantes, sus familias y las comunidades educativas. (dimensión social).

Para la informante 3 un aspecto central para la sostenibilidad del PV es

(...) la existencia de sistemas con información, tal vez no es la mejor, pero por lo menos saben que ahí está y que es una información cierta, una información pública, una información legal que también mucho es también que nos hemos ajustado a la legalidad...para seguir sensibilizando sobre ese tema sobre procedimientos, pero eso le ha dado mucha sostenibilidad al sistema, por ejemplo, este tema que ellos consultan en Integra tomen aquí está la información, entonces disminuye la consecuencia del error, entonces es más fácil darles información a las personas desde el sistema.

Con base en lo anterior, es posible concluir que el proceso de desconcentración de trámites y servicios a nivel regional, denominado PV, agregó valor a las DRE, posibilitando beneficios económicos, sociales, ambientales y psicológicos a los usuarios, potenciando un menor tiempo de espera y de desplazamiento a San José y contribuyendo a una mejora sustancial en la administración eficiente de los recursos del erario público partir de la disminución de los errores y omisiones en los salarios de los funcionarios del MEP, en la partida de Remuneraciones, con lo cual se puede concluir que es sostenible.

5.1.13. Por último, resulta interesante a partir de la formulación del principio de la Teoría de la Dependencia, que explica el desarrollo de los países del orbe, el cual, afirma que las situaciones del centro de poder repercuten en la periferia. En el caso del PV, las carencias reflejadas por la DRH referentes a la falta de recursos humanos, de recursos tecnológicos, de recursos físicos, de recursos económicos (presupuesto) y de recursos materiales son reproducidos en las DRE y, específicamente, en la DREA, lo cual, como ha quedado evidenciado en la investigación evaluativa y constituyen debilidades que afectan la sostenibilidad de la intervención. Esta situación queda reflejada en las palabras de la informante 1 en entrevista realizada el 7 de marzo del 2024 cuando menciona

Vieras que yo siento, creo que es un todo, todo es un reflejo de lo que pasa porque si yo aquí estoy asfixiada con todo lo que tengo, que con todo lo que tenemos que hacer y la falta personal, a nivel central es están sucediendo lo mismo.

5.2. Recomendaciones

El proceso de desconcentración de trámites y servicios en la DRE se debió haber realizado según lo planteado en la recomendación de la CGR, que determinó que este proceso debía realizarse con base en los recursos humanos, técnicos y materiales de los entes regionales. Al parecer, esta recomendación de la CGR, aun y cuando se realizó un diagnóstico de necesidades y los recursos de las DRE para implementar el PV por parte de la DRH, la información que se recolectó no se hizo de la mejor forma o no fue proporcionada de manera adecuada. Las recomendaciones que se realizan en este apartado están encaminadas a ajustar las debilidades y las necesidades encontradas en el proceso de evaluación.

Criterio de efectividad

5.2.1. Nombrar en la DREA, de forma inmediata, el Profesional de Servicio Civil 1 A especialista en Recursos Humanos, para apoyar y fortalecer la intervención a nivel regional, debido a que su ausencia desde junio del 2022 ha provocado un desajuste en la oferta original de los trámites y en los recursos humanos asignados para el desarrollo uniforme de del proyecto.

Cabe destacar que desde el 2015, en que se asignó como un préstamo de parte de la DRH a las DRE, el profesional señalado cumplió sus labores hasta el año 2022. Esto ha repercutido, significativamente, en dos sentidos: en la imagen de la DREA, al estar brindando una oferta de trámites y servicios desmejorada; y, por otra parte, está afectando a los usuarios debido a que los mismos deben desplazarse a Oficinas

Centrales en San José o a otra DRE para realizar trámites concernientes a la II fase que demandan una mayor complejidad técnica, económica y legal, en la cual se hace indispensable la figura del profesional especialista.

Además, este profesional agregaba valor al equipo de trabajo regional por el liderazgo que ejerce a partir del conocimiento y la experiencia en la gestión de recursos humanos. También se constituía en un agente de soporte al equipo regional, debido a que aportaba consejo, apoyo, seguridad, organización, conocimiento y capacitación a las gestiones que atendían los funcionarios regionales, lo que facilitaba un mayor empoderamiento de los trámites y servicios que ofrece la intervención en la DREA.

5.1.2. Realizar un diagnóstico de cargas de trabajo en las DRE y levantar un inventario del recurso humano necesario en términos de personal profesional y de apoyo administrativo para desarrollar la implementación apropiada del PV. Es importante tomar en consideración para este diagnóstico e inventario, la población de funcionarios que debe atender cada DRE. En el caso de la DREA es no solo importante considerar esa variable sino agregar que la DREA atiende gestiones salariales y laborales de funcionarios pertenecientes a otras DRE, según la opinión de los funcionarios administrativos que atienden los servicios y trámites del proyecto en Alajuela.

Este diagnóstico e inventario de recursos es importante para mejorar la efectividad y la sostenibilidad de los procesos del modelo de gestión del PV en la DREA y en las otras DRE del país.

5.2.3. Dotar de una banda ancha de conexión a internet para evitar las continuas caídas (interrupciones) del sistema operativo (PdS-Sistema Integra 2), con el propósito de mejorar la atención de los trámites y servicios del PV. La consulta a una investigación anterior, desarrollada por Fernández Hernández (2017) y, similar en contenido a esta evaluación, determinó que esta es una debilidad de larga data y que provoca tiempos de espera e insatisfacción en los usuarios por el servicio recibido.

Además, esta evaluación determinó que los tiempos de espera están relacionados con que el usuario sufra afectaciones psicológicas, (incertidumbre), estrés, ansiedad, costos de oportunidad. Si el servicio se desarrolla presencialmente, además de esas afectaciones, sufrirá otras relacionadas con costos en el transporte, las presas vehiculares, la alimentación, el parqueo, los riesgos (robos, asaltos, accidentes, contagios), el cansancio físico y mental y otros, mientras espera que el servicio se restablezca.

Los usuarios hoy demandan servicios y trámites de calidad, que se caractericen por la facilidad, la agilidad, la cercanía y la rapidez, un tiempo de espera razonable para obtener una respuesta oportuna a su gestión.

5.2.4. Valorar por parte de la DRH la posibilidad ampliar el uso de permisos a los funcionarios regionales para lograr un mayor aprovechamiento de las bondades tecnológicas del Sistema de Pagos y Planillas Integra 2 a nivel de las DRE. Esta recomendación se realiza, por cuanto, en opinión de los funcionarios regionales no tienen acceso a permisos que puedan facilitar resolver consultas, dudas y trámites relacionados con los procesos desconcentrados en las DRE.

Es importante valorar esta sugerencia, no solo con los funcionarios regionales de la DREA sino con los otros funcionarios que atienden los trámites y servicios desconcentrados en otras DRE del país.

5.2.5. Aprovechar las bondades de la tecnología, especialmente, las brindadas por las plataformas, en el caso particular del MEP, la plataforma Teams. Esta recomendación nace a raíz de un comentario realizado por un administrador de centro educativo al afirmar “no se requieren permisos de todo un día o ausencias al centro educativo para resolver este tipo de situaciones, se debe avanzar incluso a citas virtuales por Teams”. También, en la entrevista realizada a la informante 3, al consultársele directamente sobre este asunto manifestó: “Las citas virtuales se promueven en la DRE de San Ramón, desconozco si en Alajuela se están aplicando”.

El caso particular de esta recomendación para la DREA, es realizar una lista o valoración de trámites, consultas o servicios, que podrían ser resueltos mediante una cita en línea usando la plataforma Teams e informar a la comunidad educativa de un nuevo apoyo o servicio de consulta que puede potenciar el valor público del PV, fortaleciendo una herramienta que permite un menor uso de tiempo lectivo en gestiones de orden salarial y laboral a los usuarios.

5.2.6. La creación de un Programa de Capacitación Continua, auspiciada por las jefaturas y funcionarios de la DRH y dirigida a los funcionarios regionales, con el propósito de que cada cierto tiempo en el año sean capacitados en las gestiones que realizan a nivel regional o en nuevas herramientas tecnológicas, legales, técnicas para mejorar la prestación de los trámites y servicios del PV en la DREA y en las otras DRE del país.

Esta tarea debe ser algo más allá de la citada inducción de trámites brindada por

funcionarios de OC a los funcionarios regionales con el propósito de satisfacer dudas, con que la informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, ilustra los actuales procesos de

(...) por lo menos no estamos a tientas [risas] verdad. Porque muchas veces usted dice, aprendemos haciendo y hay veces que hay un ciego, puede llevarles un ciego al despeñadero, mientras que, si por lo menos nos dan una un tipo de luz, por donde es que se debe hacer o como se debe hacer, por lo menos, eh minimizamos el error... Y creo que el podernos dar capacitación, ellos siempre sacan el rato para poder explicarnos y darnos, por lo menos la pincelada, de cómo debe de hacerse o qué debemos de contemplar en los procesos...

Estas palabras parecen señalar encuentros casuales, más que una acción sistematizada e intencional.

También la capacitación debe ir más allá de lo que manifiesta la informante 3, en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024,

hay un equipo representante de los Jefes de Servicios Administrativos y Financieros que trae las consultas o gestiona las consultas, para homologar la gestión. Eso es importante porque lo que hemos hecho es homologar, en todo momento, como lo hace cada dirección regional y si hay que tomar acciones, si hay que mejorar, pues, si hay que retrotraer, también se hacen ajustes, de manera que todos sepamos y tengamos la misma información. Entonces sí, sí, se sigue dando capacitación, no como quisiéramos, pero al menos una vez al mes se da seguimiento.

La capacitación debe ser impartida a los funcionarios que atienden los procesos de desconcentración, partiendo de un diagnóstico serio de necesidades expresadas por estos gestores. No puede ser restringida a un conjunto de informaciones administrativas que se dan en las reuniones de JSAF y comunicadas por medio de la acostumbrada cascada.

Finalmente, los funcionarios regionales señalaron como una necesidad "Personal que comprenda la labor que realiza y muestre empatía en la resolución del trámite". Este es un factor que está ligado a la generación de competencias para realizar el trabajo de forma efectiva. En este sentido, es reiterativo decir, que esta debilidad o necesidad puede ser debidamente atendida con la promoción de un programa de capacitación continuo, sistemático y permanente, que fortalezca las capacidades locales

de conocimiento e información relacionadas con los trámites y servicios que presta el PV.

La capacitación a los funcionarios regionales, permanente y sistematizada para atender los trámites y servicios actuales del PV, permite establecer una plataforma de conocimiento e información con la finalidad de alcanzar mayores niveles de desconcentración administrativa, partiendo del fortalecimiento de las capacidades locales de las DRE en términos de recursos humanos.

5.2.7. Uno de los funcionarios regionales encuestados, cuando fue consultado sobre si la intervención es oportuna para el cumplimiento de los 200 días efectivos de lecciones, justificó su respuesta positiva y expresó, “El uso de la Web debe ser más enfático en las instituciones, estamos viviendo una era donde ningún funcionario puede objetar desconocimiento del uso de la misma”.

En este particular, resulta sugestivo aprovechar la familiaridad tecnológica que tuvieron los docentes en los tiempos de la Pandemia Covid-19 con la PdS del MEP, que es el soporte informático con el que se logra la tramitación virtual de los trámites y servicios del PV en la DREA o en otras DRE.

Por otra parte, atender el dato que suministra esta investigación evaluativa en la tabla 22 sobre los trámites del PV para los cuales el personal docente considerado en el estudio solicita permiso, el cual, señala que el 57 % de los docentes encuestados solicita permiso a su jefatura para solicitar P21, P22 o alguna otra certificación relacionada con su condición salarial o laboral en las oficinas de la DREA. Estas certificaciones son de fácil trámite virtual, por lo que no se justifica que se solicite permiso para esos trámites.

Ante este panorama, someter a conocimiento, valoración legal y técnica de la DRH, que la prestación de servicios y trámites que soliciten los usuarios, pertenecientes a la I fase del proyecto, que son certificaciones que pueden ser fácilmente tramitadas de modo virtual, el funcionario solo lo pueda realizar por ese medio y, proveer a los funcionarios regionales que atienden la intervención, de todas las herramientas y recursos necesarios para que los trámites indicados solo sean entregados de forma virtual.

5.2.8. Los funcionarios regionales encargados de la administración de la intervención señalaron expresamente otras debilidades o necesidades encontradas para mejorar la prestación de servicios del proyecto en la DREA, entre ellas, la

infraestructura física en que opera el proyecto.

Esta debilidad es refrendada por la informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, al afirmar que el edificio alquilado hasta diciembre del 2022 “era un edificio enfermo”. Bajo esta apreciación, indicaba que el inmueble no era el mejor para el funcionamiento de la DREA. El edificio estaba ubicado aledaño a La Radial Alajuela, que es la salida y entrada de vehículos hacia San José y viceversa.

Esta ruta es de alto volumen vehicular, produciendo mucha contaminación sónica y ambiental, no solo por el tránsito de vehículos sino por las presas. Además, el edificio encerraba olores y en la estación lluviosa, producto de los fuertes aguaceros, se inundaba, lo que ponía en riesgo los recursos técnicos, materiales y la documentación generada por los distintos procesos que operan en la DREA. Todos estos factores afectan el accionar, la motivación y el desempeño de los funcionarios con situaciones de salud física (alergias, resfríos, accidentes, dolor de cabeza) y de salud mental (estrés, ansiedad, depresión).

Al presente la DREA funciona en instalaciones prestadas en dos centros educativos que se localizan en el distrito primero del cantón central de Alajuela: el centro educativo Holanda y en el Instituto de Alajuela. Aunque se realizaron los trámites para licitar el alquiler de un nuevo edificio, el proceso no cumplió su finalidad. Sobre este particular, la recomendación propicia es alquilar o adquirir un edificio con condiciones óptimas para albergar el funcionamiento adecuado de todos los procesos de soporte administrativo que realiza la DREA, de los que forma parte el PV.

5.2.9. Realizar un diagnóstico del equipo, del mobiliario y de la tecnología instalados en la DREA y en las otras DRE del país, con el propósito de dotar de las herramientas y los recursos necesarios para que los funcionarios regionales cumplan con efectividad la satisfacción de las necesidades de información, servicios y trámites de los usuarios del PV.

5.2.10. Los funcionarios regionales solicitan una mejor remuneración económica, dado el alto volumen de trabajo que implica el PV. En la discusión de resultados, este alto volumen de labores se identificó como recargo de trabajo, por parte de los funcionarios regionales, dado que el personal asignado al proyecto es insuficiente.

También, adujeron que no solo tenían que atender funciones del proyecto sino otras funciones propias del cargo que desempeñan. Añaden, que no solo atendían la demanda propia de funcionarios de la DREA, sino funcionarios pertenecientes a otras

DRE. Por otra parte, la Informante 1, en entrevista del 7 de marzo del 2024, “Es decir, y ahora por problemas presupuestarios no se pagan horas extras, entonces, ni siquiera hay ese incentivo monetario para que la gente” refiriéndose a los funcionarios regionales.

Bajo este panorama, realizar un estudio de cargas laborales de cada uno de los procesos que atiende la DREA en el marco del PV y, buscar si es factible, desde lo técnico, legal y económico, la reasignación de los actuales puestos de Oficinistas de Servicio Civil 1, a otras clases de puestos compatibles con las competencias, con las demandas y con las necesidades de la intervención y de los funcionarios regionales.

5.2.11. Mejorar los procesos de comunicación y coordinación de la DREA con OC, para atender de forma oportuna o debida los faltantes de personal que se generen por licencias, con goce o sin goce de salario, o en incapacidades en las cuales queden 35 días para que venzan (maternidad), en las cuales, se deba realizar la sustitución de un funcionario docente, con el propósito de que el centro educativo cuente con los recursos necesarios y los estudiantes reciban las lecciones sin mayores interrupciones.

En este particular, en la entrevista realizada a la informante 3, el 19 de marzo del 2024, comentó que el nombramiento de incapacidades de cuatro meses vuelve a las DRE a partir del curso lectivo 2025. Este trámite se realizó al inicio de la II fase del PV en el 2015 y por una decisión de veto del VA, se trasladó nuevamente, a la DRH en el 2016. Esta decisión obedeció a situaciones de carencia de recursos humanos, técnicos y materiales. Algunas DRE resintieron y se quejaron de la inviabilidad de atender ese trámite y otros, como los recargos de funciones docentes o administrativos, debido al poco personal de apoyo administrativo y profesional. La demanda de trámites sobrepasaba la atención técnica y administrativa de los funcionarios regionales.

De concretarse esta decisión administrativa, se hace necesario que la DRH vuelva a revalorar que las DRE nombren incapacidades o licencias superiores a 35 días (maternidad), por cuanto, es importante considerar algunas de las recomendaciones señaladas por esta evaluación y por la CGR, en el sentido, de que debe desconcentrar trámites considerando los recursos humanos, técnicos y materiales de las DRE. El diagnóstico realizado previo a la desconcentración, mencionado en la investigación de Fernández Hernández (2017), evidencia de que este criterio se soslayó o, no se desarrolló de la mejor manera, tan es así que se retrajeron trámites desconcentrados, como los antes citados.

5.2.12. Mejorar los procesos de reclutamiento, de selección y de nombramiento

de personal que realiza la DREA, para realizar oportunamente la sustitución de un funcionario docente, ya sea por incapacidad médica de la CCSS y del INS o por licencia con goce o sin goce de salario, con el fin de no afectar, más de lo debido, la interrupción del curso lectivo y la continuidad del aprendizaje de los estudiantes.

Criterio de sostenibilidad

5.2.13. La Teoría del Programa indica que en un modelo de gestión moderna interviene la relación equilibrada de tres factores: los procesos, los recursos y la tecnología. Considerando las debilidades señaladas por el proceso evaluativo que, en resumen, se reflejan en la necesidad de recursos físicos, técnicos, materiales, económicos y humanos, aunado a un mejor y mayor aprovechamiento de las bondades tecnológicas. Estas necesidades han sido ampliamente descritas en líneas atrás.

Las debilidades apuntadas en el debido equilibrio de los factores de recursos y de tecnología del modelo de gestión del PV, dejan entrever una afectación del otro factor del modelo de gestión ideal y armónico, como son los procesos.

Este desequilibrio de los factores del modelo de gestión del PV, afecta la prestación de trámites y servicios a los usuarios, propiciando el recargo de trabajo y el cansancio de los funcionarios administrativos que atienden el PV en la DREA, la satisfacción del servicio al usuario y la carencia de herramientas y conocimientos para atender las demandas de la intervención, entre otras.

Todas estas condiciones de desequilibrio afectan un elemento de impacto del PV señalado en la Cadena de Resultados expuesta en la Teoría del Programa, como lo es la productividad de los trámites y servicios de la intervención en la DREA, lo cual ha potenciado la imagen de estos órganos desconcentrados del MEP, como ya se indicó.

En resumen, es importante equilibrar la interacción de los factores del modelo de gestión del PV, mediante la dotación debida de los insumos físicos, materiales, económicos, tecnológicos y humanos capacitados, que contribuyan a robustecer los procesos de gestión de la intervención y así potenciar un mayor impacto en la productividad e imagen de la DREA.

5.2.14. La desconcentración impropia que señala en un estudio la AI del MEP es una debilidad del proyecto. De subsistir esta práctica administrativa, ésta puede acarrear un impacto negativo a la imagen al PV en mediano plazo y, por ende, a las DRE y al MEP. Por lo tanto, al no cumplir el PV con una desconcentración completa de los

trámites y servicios que administra, se está violentando el servicio y el derecho al usuario de recibir los trámites y servicios solicitados de manera completa, cercana y eficaz, conforme lo indican los postulados teóricos y las razones expuestas en la conclusión 5.1.4 de esta investigación evaluativa.

Por lo tanto, sugerir a la DRH realizar las gestiones necesarias para que los inconvenientes técnicos y legales que impiden la desconcentración completa de la oferta de trámites y servicios del PV en las DRE del país, se solventen con fundamento en las necesidades actuales de los administrados, en la mejor disposición del servicio público y en el mejor uso de los recursos públicos asignados al MEP, para que el PV brinde el servicio y el derecho al usuario de recibir los trámites y servicios solicitados de manera completa, cercana y eficaz.

En este sentido, se requiere presentar y redactar un proyecto de ley para proceder con la reforma legal al Estatuto de Servicio Civil, una ley de larga data y que no se ajusta a los requerimientos de los nuevos tiempos siendo un obstáculo para el mejor servicio público en condiciones de racionalidad, oportunidad y cercanía a los administrados, que son la razón de ser del estado de derecho y de la Administración Pública.

5.2.15. Finalmente, la informante 3 en entrevista realizada el 19 de marzo del 2024 lanza un fuerte llamado a las autoridades jerárquicas del MEP y que el evaluador comparte en todos sus extremos, referente al PV:

Fortalecerlo, pero como parte yo creo que es que todavía el Ministerio de Educación Pública, desde el más alto nivel político tiene que creer en este proyecto y tiene que dotarlo de recursos. Sin embargo, esto no está pasando todavía, ni siento que por más que hemos convencido tendría que venir como de nuevo otro órgano contralor para casi que obligar a la administración a hacerlo.

5.3. Lecciones aprendidas del proceso evaluativo.

En este apartado de lecciones aprendidas se externalan muchas situaciones que a lo largo de un proceso de casi veintidós años, se ha logrado superar, el cual ha dejado experiencias, desvelos, estrés, sonrisas y hasta lágrimas.

5.3.1. Como una gran lección del proceso evaluativo, el profesional en esta materia debe contar con pericia en la solicitud de la información y requerir, únicamente, los insumos suficientes para satisfacer las demandas que necesitan los clientes para la toma de decisiones apropiada. En el caso presente, se solicitó demasiada información,

que luego solo tendió a gastar otros escasos recursos en las demandas propias de solicitar y analizarla, para luego caer en cuenta de que sumaba poco o de alguna forma u otra era reiterativa, preguntando por lo mismo sin que existiera la necesidad expresa de repetir lo preguntado.

En este aspecto, una situación que muy probablemente afectó tiene relación con la validación rápida de los instrumentos a aplicar y la premura que prevaleció para que se aplicaran lo más pronto posible, con el sano propósito de recoger la información, debido a que los profesores, las profesoras, los maestros, las maestras, las directoras y los directores participantes, salían de vacaciones el pasado 14 de diciembre del 2023.

Esta información, en gran medida se recogió en el periodo comprendido entre el 5 y el 14 de diciembre de 2023. Sin embargo, algunos de los directores incluidos en la muestra y los funcionarios regionales, contestaron los instrumentos entre febrero y marzo del 2024.

5.3.2. Otra situación que se presentó fue lo difícil, complicado y complejo que es realizar una entrevista en profundidad a personas que tienen grandes responsabilidades laborales. Dos de los tres informantes cancelaron, horas antes de la entrevista, las citas programadas con suficiente antelación lo que afectó por lo reducido del tiempo en que debía presentar los resultados.

Además, cuando llegó el momento de la entrevista, esta se desarrolló con demasiadas interrupciones, lo que generó mucho tiempo y tener que volver a concentrarse en el asunto que se estaba tratando.

Como evaluador, se debe tratar de buscar espacios de mayor relajación y tranquilidad para las entrevistas y no oficinas llenas de personas por atender y con constantes demandas de solicitudes de información o trabajos pendientes.

5.3.3. En la vida, muchas veces para lograr las metas propuestas, hay que llenarse tenacidad, paciencia, empatía, tolerancia y fe en Dios, aspecto, este último, que ha sido crucial para poder concluir con éxito esta meta académica, dada las circunstancias existenciales paralelas por las que estaba pasando cuando en el desarrollo de este trabajo. Con un ojo puesto en el computador y con el otro atento en el ser más amado, como lo es la madre. Estas actitudes contribuyeron, para salir adelante con este proyecto de vida.

Referencias

- Aguilera, K. (s. f) El Proceso de Desconcentración de la Caja Costarricense de Seguro Social desde la perspectiva de la Contratación Administrativa. *Revista Jurídica de Seguridad Social*.
<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica13/ensayo4.pdf>
- Alvarado, R. y Esquivel, J. (2002). *El Proceso de Descentralización en Costa Rica*.
<https://es.slideshare.net/slideshow/proceso-de-descentralizacin-en-costa-rica/83792566>
- Barrantes, F. (1997) La regionalización del sistema educativo costarricense. Mito y realidad. División de Control y Calidad. Ministerio de Educación Pública.
- Cartín, D. (2018). Escuelas Públicas Unidocentes en Costa Rica: Historia y Situación Actual (1960-2016). <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-05/EscuelasUnidocentes.pdf>
- Castro, K. (2020). *200 Días Lectivos: Huelgas Suelen Obstaculizar Cumplimiento de Meta*. CRHoy.com. <https://www.crhoy.com/nacionales/200-dias-lectivos-huelgas-suelen-obstaculizar-cumplimiento-de-meta/>
- Centro de Información Jurídica en línea. (1 de enero de 2009). *Descentralización y desconcentración*. Obtenido de <https://cijuenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTYyNw==>
- Código de Educación. Ley 181 de 1944. Artículo 125, inciso 9. 18 de agosto de 1944. (Costa Rica)
- Contraloría General de la República (2012). *Informe sobre la Gestión de la Partida Remuneraciones en El Ministerio de Educación Pública*. (Informe No. N DFOE-SOC-IF-12-2012 21 de diciembre, 2012.). San José: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Sociales. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2013/SIGYD D 2013000871.pdf
- Convención Colectiva de Trabajo del Ministerio de Educación Pública. (2021). III Convención Colectiva de Trabajo. Recuperado de <https://apse.cr/wp-content/uploads/2021/03/III-CCT-homologada.pdf>
- Decreto No. 11073 [MEP]. Programa de Regionalización del Sistema Educativo de Costa Rica. 21 de enero de 1979. Imprenta Nacional.
- Decreto No. 14979 [MEP]. Dicta Nueva Estructura Organizativa Actividad Regional MEP. 3 de noviembre de 1983. Imprenta Nacional.

- Decreto No. 23490 [MEP]. Programa de Regionalización del Sistema Educativo de Costa Rica. 29 de Julio de 1994. Imprenta Nacional.
- Decreto No. 3333-E. [MEP] Plan Nacional de Desarrollo. Educativo. 21 de noviembre de 1973. Imprenta Nacional.
- Decreto número 16638 [MEP]. Reforma Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. 1985. Imprenta Nacional.
- Decreto número 35513 [MEP]. Establece Organización Administrativa de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) del Ministerio de Educación Pública (MEP). 2009. Imprenta Nacional.
- Decreto número 42058 [MEP]. Reforma Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. 2009. Imprenta Nacional.
- Dominecone, J. (2020). *Incertidumbre*. Julieta Dominecone Psicología. https://www.psicologiajulieta.es/psicologa_granada-incertidumbre/
- Fernández Hernández, Dayanna Ginnette. (2017). *Estudio del proceso de descentralización de los trámites de Recursos Humanos para las Direcciones Regionales de Educación del Ministerio de Educación Pública*, para optar por el grado de Licenciatura en Administración de Empresas con énfasis en Administración de Recursos Humanos de la Universidad Libre de Costa Rica.
- Hernández, O. (2004). *Estadística elemental para ciencias sociales*. Editorial UCR. San José.
- Ibáñez, P. (2017). *Cómo agobiarte menos cuando sientes que realmente no tienes tiempo para nada*. Aprendizate. <https://aprendizate.com/pensamientos/reflexiones-con-alma/siento-que-no-tengo-tiempo-para-nada/>
- La Nación. (2018). *Editorial: 200 días de clases podrían ser buena idea*. La Nación. <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-200-dias-de-clases-podrian-ser-buena/3FCDOB7GZJH6BDGEYJNUCLCA4/story/>
- La Resolución No. 2727 [MEP]. Proceso de Desconcentración. 5 de agosto del 2015. MEP.
- Ley 2160 de 1957. *Denominada Ley Fundamental de Educación*. 25 de septiembre de 1957. D. O. No. 2160.
- Ley 3481 de 1965. *Denominada Ley Orgánica del MEP*. 13 de enero de 1965. D. O. No.

3481.

- MadridSalud. (s. f). *Efectos del tráfico sobre la salud*. <https://madridsalud.es/efectos-del-trafico-sobre-la-salud/>
- Méndez, C. (1995). *Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias Económicas, Contables administrativas*. McGraw-Hill.
- MEP (2016). *Evaluación continuada de Plan de Desconcentración de Trámites de DRH*. (Informe Final Estudio No. 02-2016). San José: Dirección de Contraloría de Servicios.
- MEP (2017). *Desconcentración de Trámites de plataforma de Servicios*. (Informe No 18-17). San José: Auditoría Interna. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/media/inf-18-17-desconcentracion-plataforma.pdf>
- MEP, (2014). *Memoria Institucional 2006-2014*. Impreso por Litografía e Imprenta LIL, SA. San José.
- Monge, C. y Rivas, F. (1980). *La educación: Fragua de una democracia*. Editorial UCR. San José.
- Munguira, A. (s. f). *Tipos de muestreo: Cuáles son y en qué consisten*. *QuestionPro*. https://www.questionpro.com/blog/es/tipos-de-muestreo-para-investigaciones-sociales/#tipos_muestreo_no_probabilistico.
- Ortegon, E., Pacheco, J.F. y Prieto, A. (2015). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Reimpresión*. Serie de Manuales Nº 42. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_
- Picado, X. (1991). *La evaluación de programas sociales*. Editorial UNED. San José.
- Pimienta, R. (2000). Encuestas probabilísticas y no probabilísticas. *Política y Cultura*. 263-276. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701313>.
- Porras O, M. (1991). *La regionalización del sistema educativo costarricense. Estado del arte*. Martha Porras O. San José: MEP. <https://catalogosiidca.csuca.org/Record/CR.UNA01000215876/Description>
- Reglamento No. 7897 [CCSS]. Programa de Regionalización del Sistema Educativo de Costa Rica. 9 de noviembre del 2004. Imprenta Nacional.
- Rivera, Roy. (2001) *Cultura política, gobierno local y descentralización*. El Salvador: FLACSO. <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.vanderbilt.edu/lapop/cr/1999-culturapolitica.pdf>

- Romero, J. E. (2008). Estado: Estructura y funciones *Revista de Ciencias Jurídicas. Revista de la Universidad de Costa Rica.* 116.
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9760>
- Sagot, C. (1993). *El Programa de Reforma del Estado.*
<https://www.binasss.sa.cr/revistas/rcafss/v1n21993/art8.pdf>
- Sistemas de Comunicación. (2023). *La psicología detrás de la espera.*
<https://www.idmsistemas.com/la-psicologia-detras-de-la-espera/>
- Stockmann, R. (2009). *Evaluación y desarrollo de la calidad.* Editorial UCR. San José.
- UNED e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal [Costa Rica]. (2011). *Ideario sobre la descentralización en Costa Rica.*
<https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/198/Ideario%20fin>
- Universidad de Costa Rica. (s. f) *Formato para la presentación de información visual: Cómo presentar tablas, cuadros y figuras.* chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.revistas.ucr.ac.cr/docs/e-ciencias-de-la-informacion/Formato-de-cuadros.pdf>
- Venegas, A. (2009). La desconcentración en la Caja Costarricense de Seguro Social, ley 7852, [Tesis magister en derecho público]. *Universidad de Costa Rica.*
<https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/handle/123456789/1650>