

Selección de personal para la educación pública. El caso de Costa Rica*

Leonel Obando Obando**

ESPECIFICA LA PROBLEMÁTICA, LOGROS Y AVANCES QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, HA IMPULSADO CON RESPECTO A LA TECNIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN, TANTO DE UNO DE LOS MÁS IMPORTANTES PROCESOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, COMO DE UN SECTOR DE ESPECIAL RELEVANCIA: EL RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL PARA EL SECTOR EDUCATIVO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

PALABRAS CLAVES: TRANSPARENCIA / SERVICIO CIVIL / COSTA RICA

Con motivo del XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, se desea compartir la problemática, logros y avances que la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica, ha tenido en la tecnificación y modernización de uno de los más importantes

procesos de la Administración de Recursos Humanos de nuestro país, como es el pertinente al Reclutamiento y Selección del Personal para el Sector Educativo, específicamente de los encargados de impartir lecciones en los diversos niveles de la enseñanza competencia del Estado.

* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

** Director del Área de Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

Recibido: 27 de mayo del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

Para mejor comprensión de los diferentes aspectos que se tratan en este documento, es importante partir de la instauración del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica, creado en 1953 por vía de ley y producto de su inclusión en la Carta Constitucional de 1949, la que en sus Artículos 191 y 192 expone:

Artículo N° 191: "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración".

Artículo N° 192: "Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

Pese a que en tales disposiciones se determina como ámbito de su aplicación todo el sector público estatal, con la Ley N° 1581 de 1953, mediante la que se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, su ámbito se circunscribió al sector público central, o sea el Poder Ejecutivo. Es importante agregar que en el caso de Costa Rica, en su organización estatal se identifican aparte del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En el Poder Ejecutivo, además de los Ministerios o Secretarías de Estado como se les conoce en otros países, se incorpora un gran número de instituciones, de carácter autónomo, que no se incluyen en el Régimen de Servicio Civil y cuya relación de servicio con sus funcionarios se rige por una ley específica, denominada en muchos de los casos "Ley Orgánica".

Para tener una idea aproximada de la composición del empleo

público en Costa Rica, y ubicar en el mismo al segmento de funcionarios dedicados a la enseñanza pública, vale mencionar que a julio del 2007, datos de la última Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica, la fuerza laboral es de 2.018.444, de los cuales la empleada es de 1.925.652 y sin empleo de 92.792. De la fuerza activa un 13.9% (267.667) se encuentra en el sector público, de la cual el 6,6% (127.093) se ubica en el sector público central y un 7.3% (140.572) en el resto del sector público.

De la fuerza laboral activa ubicada en el Gobierno Central, 93.000 trabajadores (73%) se halla cubierta por el Régimen de Servicio Civil, 30.000 bajo las normas del Título I del Estatuto de Servicio Civil y 63.000 en el sector docente, que se regula con la normativa del Título II de este Estatuto.

Dado a conocer el panorama anterior, nos ubicaremos entonces en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, objeto de nuestro principal interés, dado que es en éste en el que la DGSC ha efectuado cambios importantes, no sólo en el aspecto tecnológico, sino en su propio actuar, con trascendencia en todo el sector educativo fundamentalmente por su lucha en contra de prácticas administrativas inadecuadas, que han atentado contra los mismos principios y normas del Régimen Estatutario, tal y como lo expondremos más adelante.

De la Ley de Carrera Docente

Como punto de partida debe indicarse que esta Ley establece, entre sus fines, la docencia como carrera profesional y la exigencia de la necesaria solvencia moral y profesional del servidor docente, de manera que se garantice el cumplimiento de su elevada misión y el control sobre su desempeño dentro del campo específico de su formación pedagógica y académica.

Los servidores docentes se clasifican en: funcionarios propiamente docentes, funcionarios técnico-docentes y funcionarios administrativo-docentes. Esto es importante considerarlo por cuanto para efectos del tema, el mismo se circunscribe en el segmento de los funcionarios propiamente docentes, es decir, los educadores que imparten lecciones.

En materia de Selección y Nombramientos, la Ley de Carrera Docente establece con absoluta claridad los procedimientos para ello, es así como en el Artículo 83 se incluye el procedimiento que debe aplicarse para llenar las plazas vacantes de la enseñanza, siendo que antes de llenar una vacante por la vía del concurso, deben agotarse dos pasos previos:

- Llenar las plazas con profesores que se hayan visto afectados por reducción de matrícula o lecciones; fenómeno muy frecuente en los últimos años en que la población estudiantil

ha disminuido, tanto por ampliación de la educación privada como por aspectos demográficos.

- Llenar las plazas con profesores que, nombrados en propiedad, no hayan alcanzado el número máximo de lecciones.

Agotados los dos citados pasos, las plazas se llenarán con los profesores que resultaren elegibles en los concursos por oposición. En este caso, los nombramientos han de hacerse siguiendo el estricto orden descendente de calificación de un Registro de Elegibles que debe mantener actualizado la DGSC.

Así como se establece en este cuerpo normativo los procedimientos para la selección, de igual forma se estipulan los mecanismos para la clasificación y calificación de los oferentes. En materia de selección se establece que tanto para nombramientos en propiedad como interinos (sustitutos de titulares o transitorios en vacantes), los candidatos deben extraerse del Registro de Elegibles que debe confeccionar y mantener actualizado la DGSC. La escogencia debe hacerse en estricto orden descendente de grupo profesional y calificación obtenida.

Esta Ley contempla la definición de cada grupo profesional de acuerdo con las condiciones académicas; por ejemplo: para la Enseñanza Primaria se establecen los grupos PT-6, PT-5, PT-4, PT-3, PT-2 y PT-1, de donde el PT-6 correspon-

de al grupo de mayor categoría y el PT-1 al de menor.

En Enseñanza Media se incluyen los grupos MT-6, MT-5, MT-4, MT-3, MT-2 y MT-1, con la misma característica. En cada modalidad también se incluyen otros grupos más inferiores aún, en los que se ubican aquellos candidatos que no cumplen con los requisitos definidos para cada categoría o grupo, pero que pueden tener opción a nombramiento por razones de inopia o carencia de oferentes.

En cuanto a la calificación de las ofertas de servicios, la propia Ley dispone que los predictores o bases para la selección han de ser determinadas por órganos independientes denominados Jurados Asesores de la Dirección General de Servicio Civil, que como tales no forman parte de la estructura organizativa de esta institución. Se trata de órganos que actúan con absoluta independencia de criterio y conformados por representantes de diversas organizaciones y entidades (educativas, gremiales, gubernamentales).

Por ejemplo, para el caso de la Enseñanza Media el jurado asesor está integrado por un representante de cada una de las siguientes organizaciones: Universidad de Costa Rica, UCR, Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, APSE, Asociación Nacional de Educadores, Ministerio de Educación Pública, MEP, Colegio de Profesionales Docentes, Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y Conferencia Epis-

copal de Costa Rica cuando se trate de profesores de religión.

Para los efectos de la calificación de los candidatos, la Ley establece como factores fundamentales la preparación profesional (académica), experiencia afín con el puesto solicitado, aptitudes del candidato en relación con el cargo y las demás condiciones que, a juicio del jurado, deban ser consideradas.

En el caso específico de la Enseñanza Media, los predictores actualmente definidos y que fueron la base para la última calificación, producto del concurso realizado en el 2007, son los siguientes: requisito básico, capacitación, experiencia específica, otra experiencia, otros estudios y acreditación de la carrera universitaria por el Sistema Nacional de Educación Superior, SINAES.

Algunos antecedentes y cambios en los procesos

Pese a los anteriores mandatos, es a partir de julio del 2006 que se detectan, por vía de la propia DGSC, así como por la misma Contraloría General de la República, CGR, máximo ente fiscalizador de nuestra administración pública, serias deficiencias en los procesos de selección y nombramientos, con reclutamientos para plazas en propiedad e interinas independientes uno del otro, lo que no sólo propició ineficiencia en esos procesos, sino

también le restó confiabilidad y transparencia a la selección y nombramiento del personal del MEP.

Ambos procesos fueron llevados a cabo sin ningún apoyo tecnológico y en condiciones organizacionales y ambientales que atentaban contra la dignidad humana, con gran desgaste físico, tanto para oferentes como para los mismos funcionarios, con cantidades prácticamente incontrolables de oferentes que generaban largas filas y muchas horas de espera.

Todo lo anterior, aunado a malos manejos en la administración de los documentos y pérdida de información, limitó la selección y nombramiento del personal idóneo para desempeñar los puestos objeto de nombramiento, de conformidad con los principios establecidos por el Régimen de Servicio Civil, aparte de que facilitaba la intromisión, el tráfico de influencias y la práctica administrativa de nombrar docentes que no se encontraban contenidos en el respectivo registro de elegibles, lo que por ende no garantizaba la selección y nombramiento del personal más idóneo.

Esto último se presentaba con mayor énfasis en el reclutamiento para interinatos, lo que distaba mucho de ser un efectivo y real proceso de selección, no solamente porque se trataba de un acopio de ofertas de servicios, sino también que el mismo carecía de todo fundamento jurídico, dado que la Ley de Carrera Docente obliga la disposición de un

único registro de elegibles, tanto para nombramientos en propiedad como para interinos.

Un estudio efectuado por la CGR reflejó que al 2006, de un total de 51.199 plazas de docentes activas, las que se encontraban asignadas a 45.759 docentes, el 45.25% estaban ocupadas interinamente y que tales prácticas se daban, en gran medida, de una forma recurrente, reportándose a la DGSC únicamente una quinta parte de la totalidad de vacantes para trámites de nombramientos en propiedad.

Lo anterior evidenció, a juicio del ente fiscalizador, que el MEP había adoptado como práctica administrativa la permanente utilización de la figura del nombramiento interino de docentes, cuando en realidad tanto la normativa vigente, como la posición de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República, han planteado que ese debe ser un mecanismo temporal y de uso excepcional.

El mismo estudio de la CGR concluyó que otro de los factores que originaban una gestión poco eficiente, sobre los ya citados procesos, estaba relacionado con la existencia de una estructura organizacional rígida, dispersa y fragmentada en ese Ministerio, lo que daba lugar a que la ejecución de esos procesos se delegara en funcionarios o dependencias informales, sin adecuados controles y supervisión por parte de las instancias respectivas, y en donde las responsabilidades se dilu-

yen, ya que no están amparadas a la formalidad de esa estructura. De igual modo, se generaba duplicidad de funciones, errores en la ejecución de las diferentes actividades y, en general, una gestión caracterizada por la falta de organización, planificación y supervisión de los procesos para enfrentar el inicio y posterior desarrollo de cada curso lectivo.

Todo lo anterior obligó a la DGSC a llevar a cabo un replanteamiento en sus actividades técnicas y operativas, a la revisión y modificación de procedimientos y mecanismos de control de nombramientos y, obviamente, al establecimiento de un Único Registro de Elegibles del que se extraerán los candidatos, para nombramientos en propiedad e interinos, conforme lo ordena el marco jurídico.

Del problemático, inseguro y viciado proceso de reclutamiento y manejo de ofertas, se pasó a otra propuesta de reclutamiento por la única vía de Internet, más ágil, segura y de fácil acceso, con servicio las veinticuatro horas del día y con conexión desde cualquier punto del país y del extranjero. El sistema daba soporte técnico suficiente para el trasiego de gran cantidad de información en forma simultánea, y el mismo fue puesto en práctica, en forma segura y sólida, para el concurso efectuado en julio del 2007, cuyo objetivo principal fue la integración de un Único Registro de Elegibles para nombramientos en propiedad e interinos.

Vale mencionar que la primera experiencia, utilizando la vía de Internet, fue la aplicada, en setiembre del 2006. El proceso de recepción de ofertas para nombramientos interinos para el curso lectivo del 2007, no generó los resultados deseados por una serie de limitantes, en particular de soporte tecnológico. Tales limitaciones permitieron tomar las previsiones respectivas y consolidar un proceso más depurado y sólido y con gran soporte e infraestructura tecnológica. Fue tal su éxito que se logró la participación de más de 35.000 oferentes, los que generaron más de 57.000 ofertas de servicios.

Por supuesto que un cambio tan radical como el antes citado, si bien fue de muchísima aceptación y exitoso, sus implicaciones dieron lugar a reacciones negativas en algunos otros sectores, en los que se vieron afectados intereses ocultos, al extremo de que además de ataques públicos por la prensa escrita, televisiva y otros, la DGSC se vio afectada por un robo de equipo en sus instalaciones, entre el que se encontraban computadores y servidores que almacenaban información sustantiva, relativa al primer proceso de recepción de ofertas para nombramientos interinos de finales del 2006 y principios del 2007.

Dichosamente no se produjo mayor efecto negativo en cuanto a la pérdida de información, dada la existencia de respaldos en otros medios fuera de la sede principal, amén de que ese hecho brindó la oportunidad

para adoptar otras medidas de seguridad que garantizaran un mayor y adecuado control y custodia de la información.

Por otra parte, y por tratarse de la primera experiencia en el uso de Internet para la gran mayoría de los participantes, se cometieron muchos errores en el llenado y registro electrónico de las ofertas de servicios, los que generaron inconvenientes en el procesamiento y calificación de las mismas, no obstante incluirse, entre los instrumentos de consultas, guías, manuales, instrucciones y otros. Algunas de esas situaciones tuvieron lugar por las siguientes razones:

- Altísimo volumen de ofertas de servicios registradas electrónicamente (más de 57.000).
- La inseguridad sentida de los oferentes hacia un cambio como el aplicado, produjo más de 3.400 apelaciones, de las que un alto porcentaje no reunía argumentos y simplemente fue reflejo de esa inseguridad y desconfianza, producto de lo acontecido en años anteriores y puesto en evidencia por el ente fiscalizador.
- Un alto número de oferentes no aplicó correctamente el proceso, cometiendo errores muy simples en el llenado y registro electrónico de las ofertas de servicios, los que dificultaron y en muchos casos

imposibilitaron la calificación de ofertas.

- Considerable cantidad de cambios reportados por la autoridad competente del MEP en los reportes de plazas vacantes.
- Reportes de las propias Direcciones de Centros Educativos, informando sobre la inexistencia de plazas vacantes que habían sido reportadas por el MEP como tales.
- Desestimaciones y renunciadas a ofertas de servicios planteadas por los mismos oferentes.
- Ausencia de documentos y atestados que facilitarían la calificación de las ofertas.
- Errores en los Pedimentos de Personal reportados por el MEP.

Situación actual y nuevo rumbo

Con base en el nuevo proceso de reclutamiento, producto de la calificación de más de las 57.000 ofertas de servicios registradas, se logró la integración de un Registro Único de Elegibles en el que se fundamentó una propuesta de candidatos para nombramientos en propiedad, a partir del curso lectivo para el 2008. Tanto el citado Registro como

la propuesta, fueron debidamente entregadas a la autoridad competente del MEP en diciembre del 2007.

Cabe la observación que la propuesta de candidatos fue solamente para 1.900 plazas, de un total aproximado de 2.600, quedando todavía el problema de que existe información sólida que permite afirmar que tal cantidad no es consecuente con la cantidad real de vacantes existentes en el citado ministerio. La ausencia de mecanismos de control, tal y como lo han afirmado autoridades ministeriales, no permite identificar con absoluta seguridad la cantidad real de plazas vacantes en el MEP, y que deben ser sometidas al proceso de nombramiento en propiedad. Es de mencionar que la propuesta en referencia aún no ha sido aplicada.

Las autoridades ministeriales han argumentado múltiples razones que en su criterio imposibilitan la aplicación de la propuesta de nombramientos, desde aspectos de carácter informáticos hasta ausencias de ofertas; argumentos que han carecido de la solidez suficiente para su aceptación, pero que fueron dados a conocer ante la opinión pública, como elementos negativos que podrían afectar el inicio del curso lectivo 2008. Es claro pensar que la aplicación, tanto de la propuesta de nombramientos en propiedad como del Registro Único de elegibles para la escogencia de los candidatos a nombramiento interino, implicaba el desplazamiento de muchos de los

educadores que vienen, años atrás, ocupando plazas en forma interina.

Las tácticas dilatorias aplicadas, como por ejemplo el señalamiento de errores en el Registro de Elegibles, y que dicho sea de paso eran señalamientos sin mayor fundamento, fue un mecanismo utilizado para justificar la necesidad de mantener la misma plantilla de personal, aplicando prórrogas de los nombramientos efectuados durante el curso lectivo del 2007. La práctica mencionada, junto con la utilización de un registro de oferentes producto del concurso efectuado en el 2006, el que quedó sin legitimidad al emitirse un nuevo registro producto del concurso del 2007, provocó que muchos de los candidatos que participaron en el 2007, y no en el 2006, no tuvieran la mínima opción para lograr un nombramiento para el curso lectivo del 2008.

La utilización del Registro Único de Elegibles, elimina la realización de los tradicionales y anuales concursos que anteriormente se venían realizando. Para mantenerle actualizado, la DGSC deberá abrir espacios para que los oferentes interesados presenten sus respectivas solicitudes, y esto deberá ser en el corto plazo, precisamente porque la máxima autoridad del MEP se ha comprometido, ante la sociedad costarricense, a la aplicación del citado registro de elegibles a partir de julio del 2008.

Por otra parte y partiendo de que los actuales predictores o bases

de selección no garantizan de manera efectiva la idoneidad de los candidatos, y dado que la determinación de tales parámetros es competencia exclusiva de los "jurados asesores", la DGSC ha considerado oportuno un replanteamiento del proceso de selección de personal de modo integral, es decir, con un ámbito que abarque los segmentos laborales que se rigen por las disposiciones de los títulos comprendidos en el Estatuto de Servicio Civil, sean el llamado Administrativo, el Docente y el Artístico, bajo los Títulos I, II y IV, respectivamente.

Este replanteamiento necesariamente ha de conducirse hacia el establecimiento de nuevas formas de evaluación, con la inclusión de nuevos predictores que permitan comprobar la real idoneidad de los candidatos, de modo que se erradique la evaluación fundamentada únicamente en documentos como ha sido lo tradicional.

En este último sentido el panorama que se visualiza para el 2010 se sustenta entonces en un proceso de selección y nombramientos del personal docente, estrictamente apegado a las normas que le regulan. Lo anterior implica que el personal correspondiente, necesariamente deberá extraerse del Registro de Elegibles de la DGSC, y que la medida de su idoneidad se llevará a cabo con parámetros que verdaderamente garanticen su probidad para la función pública y el desempeño de los cargos respectivos.

Ambos elementos tendrán como fin primordial el poder brindar a la sociedad costarricense la seguridad, por sobre todo, de que la educación pública del país está en manos de funcionarios idóneos, recuperando de esa manera la confianza en un sistema de selección y nombramientos, tal y como profesa en nuestro Régimen de Servicio Civil

◇