



SITRAINA

7 de agosto de 2023

@Todos los Derechos Reservados

## RESUMEN DEL INFORME TÉCNICO Y ACADÉMICO DE LA POSICIÓN DE SITRAINA SOBRE EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DEL INA (PRIMERA PARTE)

Esta es una investigación científica que parte de criterios positivistas, situados y pedagógicos críticos para plantear una propuesta diferente de la Administración del INA, a partir de la cual proponer una Mesa de Diálogo de Alto Nivel con la Administración, **para concertar el presente y el futuro del INA.**

Para construir la propuesta, se realizó un análisis crítico de documentos: oficios internos, documentos técnicos, acuerdos y actas de Junta Directiva, leyes, tesis, libros y artículos académicos. A partir de esto se confeccionó una posición teórica para plantear la propuesta, se contrastó esta propuesta con el tipo específico de reestructuración que está llevando a cabo la Administración y estos resultados constituyen el punto de partida para **proponer una Mesa de Concertación Social y Laboral.**

Desglosamos las principales fuentes de financiamiento del INA: personas trabajadoras, personas empresarias y personas empleadas públicas. Explicamos que cada Institución Pública responde a determinados principios básicos de la justicia, los cuales determinan su razón de ser y los servicios que esta debe brindar. La labor de las personas administradoras es robustecer el modo mediante el cual se brindan estos servicios y gestionar la cantidad de estos, **protegiendo sus presupuestos y demás recursos, para que no sean empleados para cumplir con los principios básicos de la justicia que se corresponden con otras instituciones como el MEIC, el MTSS y el IMAS.** A propósito del INA, exponemos los principios básicos de la justicia a los que históricamente ha respondido la Institución, a partir de la Constitución Política y la Ley Orgánica del INA.

SITRAINA está de acuerdo con la elección de los ejes estratégicos del *Portafolio de Proyectos*, pero no con la mayoría de los mecanismos que la Administración está imponiendo para abordarlos. Debe ampliarse la cobertura y alcance de la Educación Técnica y Formación profesional (en adelante ETFP), con una visión regional, pero con una oferta que se adecúe a las necesidades de cada una de las regiones y **no basada en ciertas habilidades blandas que le permitirán a la persona generalmente migrar al GAM y buscar incorporarse a un mercado laboral, cada vez con menos empleo.**

Debe generarse una oferta situada en el contexto de los mercados locales, **contemplando las necesidades de las personas y todas las empresas, no exclusivamente de las grandes corporaciones**, para que las personas se formen para el trabajo en sus contextos geográficos y contribuyan con el desarrollo local de sus regiones y comunidades.

Debe potenciarse la empresariedad, el emprendimiento y el desarrollo empresarial, pero **generando mecanismos para robustecer la capacidad instalada del INA de brindar estos servicios, pensados desde lo local a lo global, con conocimiento generado a partir de la creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de ETFP**, con personal de los distintos Núcleos y especialistas en educación y ETFP, coordinada por el Núcleo de Comercio y Servicios.



**SITRAINA**

**7 de agosto de 2023**

*@Todos los Derechos Reservados*

Esta Unidad debe partir de procesos científicos, que comiencen con **la fiscalización de una adecuada conformación de los Comités Consultivos de las Unidades Regionales y los Núcleos**, para que estos tengan representación de todos los actores sociales; un sector empresarial desglosado que comprenda la voz tanto de las cámaras empresariales como de las y los pequeños productores independientes, y representantes sindicales locales, a los cuales puede dar formación SITRAINA, en tanto que el Sindicato con mayor representación de las personas funcionarias y con una trayectoria histórica que sienta sus raíces en 1968, tan solo 3 años después de haberse creado el INA.

Ya fiscalizada la conformación de estos Comités de Enlace, **deben establecerse protocolos científico-positivistas y metodologías que permitan obtener observaciones sistemáticas**, a partir de las cuales comprender las situaciones específicas de las personas y las empresas en medio de los mercados locales y sus aspiraciones, esto para **producir los lineamientos pedagógicos generales, los diseños curriculares y los parámetros metodológicos adecuados** (dejando margen de acción y libertad a las personas formadoras) **y los instrumentos de evaluación.**

**Esta Unidad también puede generar lineamientos y protocolos científicos para realizar el abordaje de las necesidades concretas de emprendimientos y pequeñas empresas** y brindarle los asesoramientos correspondientes a la ETFP, así como capacitar personal contratado en las distintas Unidades Regionales para atender a estos sectores, **sin la necesidad de tener que recurrir a la subcontratación de Centros de Desarrollo Empresarial**, cuyos contratos han sido adjudicados mayoritariamente a pocas entidades de derecho privado.

Esta propuesta es diametralmente contraria a la imposición de un modelo *skills* de gestión, como el que contempla el *Portafolio de Proyectos*, ya que este implica la definición, por parte de la Administración, de una serie de habilidades blandas en las cuales se capacitará a todo el personal docente y administrativo, con el fin de que las personas funcionarias entiendan la asimilación de este tipo específico de competencias como “crecimiento profesional”, **aunque estén estancadas en los mismos puestos y con los mismos salarios**, y se sientan realizadas con el solo hecho de aplicar estas competencias. Además, **aplicar estas competencias es decisivo para no verse sometidas a procesos de desvinculación de personal**, ya que el modelo *skills* de gestión, diseñado con una visión empresarial y no institucional, busca que las empresas se puedan adaptar a cambios rápidos, debido a las condiciones variables de los mercados.

Un modelo *skills* de gestión generalmente requiere de un software que regule la estructura empresarial, de acuerdo con los criterios transversales del modelo específico *skills* de gestión del que se parta, siendo en el INA este el de la asociación *WorldSkills International*. **La GTIC se encuentra en la fase final del diseño de una nueva arquitectura empresarial para el INA, la cual estará finalizada en octubre del presente año.**

Es este el punto de partida para la definición del **nuevo Modelo de Gestión institucional que busca propiciar las condiciones para aumentar la tercerización de los servicios esenciales de la institución**, bajo la tesis neoliberal de que la tercerización implica un



**SITRAINA**

**7 de agosto de 2023**

*@Todos los Derechos Reservados*

abaratamiento de los costos, a pesar de que no se genere una curva de aprendizaje, cuadros internos que brinden cada servicios de mejor calidad y que potencien proceso científicos de relevo generacional (los cuales podría coordinar la Unidad de Investigación que hemos sugerido).

Además, **están realizando un plan piloto de contratación de personal para inglés, bajo condiciones de subempleo:** por cuartos y medios tiempos, a periodo de seis meses. Lo peligroso de esto es que, bajo las condiciones generales del modelo *skills* de gestión, este modelo de contratación, a mediano plazo **podría dejar de ser una excepción y convertirse en la norma de contratación institucional, no solo para inglés sino también para las demás ramas de la ETFP y la gestión administrativa,** las se corresponderán con la visión de mundo de *WorldSkills International*.

No debemos olvidar el manejo poco adecuado que se le ha dado **al tema de la dedicación exclusiva para hacerlo ver como si fuera un problema de individuo y no un problema institucional,** relativizando y dejando mucha incertidumbre sobre las reglas con las que las personas tendrán que lidiar a futuro, en función de sus contratos de dedicación exclusiva. Todo esto en el marco del vencimiento del plazo para que las personas se pasen al régimen de empleo de INA y abandonen la protección y estabilidad laboral que les garantiza el Régimen del Servicio Civil.

Además, las condiciones poco científicas de la definición de un Reglamento Autónomo de Servicios que queda sujeto a la aprobación de la Junta Directiva y no a criterios positivos e históricos que norman las relaciones públicas, **pueden ser un punto de partida para que se modifiquen las plazas de muchas personas que se encuentra en el régimen de empleo del INA para que sean a plazos definidos** y variando otras condiciones sustanciales que afectarían sus derechos humanos y fundamentales.

**El Reglamento Autónomo de Servicios, a través del establecimiento de las Gestorías como “puestos de confianza” ha politizado muchas de las decisiones técnicas, estratégicas y estructurales del INA,** ya que estas personas serán cambiadas cada cuatro años y responderán a los intereses de los gobiernos de turno y no a una visión del INA a largo plazo, la cual debe ser consensuada con todos los actores participantes del quehacer institucional.

**La modificación del procedimiento P URH PD 16 también brinda una mayor amplitud a la politización de la elección de las Jefaturas.** En la elección de la Persona Directora 1 y 2, el panel encargado de la elección está compuesto por Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, una Subgerencia y una Gestoría. No debemos olvidar que las Gestorías son ahora por reglamento “puestos de confianza”. Para el nombramiento Persona Encargada 1 y 2 y Jefatura de Asesoría no se delimita la cantidad de personas que puede participar del panel, por lo que la Administración puede incluir a otras personas en cualquier momento.

Esto va de la mano con el objetivo de establecer Jefaturas *millenials*, con Perfiles 4.0. Lo peligroso de esto es que no han definido los Perfiles 4.0, por lo que esto **simplemente podría ser una etiqueta para colocar Jefaturas jóvenes con compromisos políticos, como**



SITRAINA

7 de agosto de 2023

@Todos los Derechos Reservados

**ejecutar con mano dura todos los lineamientos del modelo específico de reestructuración del INA** que la Administración propondrá con el planteamiento del nuevo Modelo de Gestión institucional.

Los movimientos de personal de las Jefaturas de algunos Núcleos también representan un debilitamiento de los Núcleos (SITRAINA propone que estos tengan más autonomía y participación en la definición de las políticas curriculares del INA, en asociación con la Unidad de Investigación) y **sienta precedentes para realizar otros movimientos similares, aplicables a otras jefaturas y a personas funcionarias subordinadas**, esto apelando forzosamente al mecanismo de “rotación de labores”. Además, con la modificación del procedimiento P URH DP 07, este deja de referirse a los movimientos de personal en sí mismos y pasa a regular estos procesos en función de la rotación de labores; también **se excluye la firma de la persona afecta en la solicitud de un traslado físico y un traslado físico presupuestario, por lo que las Jefaturas podrían solicitarlo sin su consentimiento.**

En este mismo tema, el nuevo Modelo de Gestión institucional contemplará una propuesta de movilidad laboral voluntaria, **encaminada a que las personas renuncien voluntariamente a trabajar en el INA y a trabajar en cualquier otra institución pública por 5 años, a cambio del pago de su cesantía y del valor promedio a cuatro salarios.** Esto para suprimir sus plazas, disminuir la capacidad instalada tanto en capacidad de respuesta como en calidad de los servicios (curva de aprendizaje de estas personas). **Esto en función de tercerizar otros servicios del INA, principalmente la oferta que se ofrece de inglés.**

Todo esto va conforme a los principios generales de un modelo *skills* de gestión y el modelo específico que se le aplicará al INA es el de *WorldSkills*. A propósito, Juan Alfaro y Tyrone Esna realizaron un viaje a Corea del Sur entre el 26 de agosto y el 2 de setiembre de 2022, el cual tenía entre uno de sus objetivos, conversar con HDR Corea, instancia de *WorldSkills* de ese país, **la creación de un Centro de Habilidades Avanzadas en Costa Rica, bajo el modelo de WorldSkills.** El 6 de setiembre, después del viaje, Esna Montero le sugirió a Junta Directiva la necesidad de crear una Unidad o una Dirección *Skills* en el INA.

Esta Unidad *Skills* ha sido diseñada y planteada por Roy Ramírez Quesada, representante de *WorldSkills* Costa Rica y Gestor de Formación y Servicios Tecnológicos del INA. **La misma tendría injerencia en todos los procesos pedagógicos del INA, desde la capacitación docente, la investigación, el diseño de materiales didácticos, el planeamiento, la metodología y la evaluación, para que estos se adecúen a los estándares internacionales de WorldSkills. Mismos estándares que se impondrían al sector administrativo, mediante capacitaciones y la aplicación de sistemas informáticos con estructuras empresariales, adecuados a los estándares de WorldSkills.** Esta unidad también estandarizará las dinámicas estudiantiles, definiendo un modo específico de trabajo para las personas orientadoras y afectando las funciones de Trabajo Social.

Además, tendrá injerencia en la evaluación institucional, la definición de las políticas institucionales (lo cual incluye reglamentos y procedimientos) y la calidad de los servicios, bajo los criterios internacionales de *WorldSkills*. **También definirá y conformará el Plan Operativo Institucional y participará en la definición de los aspectos del Marco**



**SITRAINA**

**7 de agosto de 2023**

**@Todos los Derechos Reservados**

**Nacional de Cualificaciones para justificar desde políticas nacionales, y no solo desde la decisión acientífica de la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, este tipo de reestructuración del INA** e imponer el modelo de *WorldSkills* en toda la ETFP nacional. El límite de esta unidad no llega ahí y asumirá la representación del INA en eventos internos y externos; la organización de las delegaciones para eventos internacionales; la gestión de convenios, alianzas estratégicas y transferencia tecnológica e incluso la salud ocupacional.

Como se desprende de lo anterior, **ya no se pretende crear un Centro de Habilidades Avanzadas de *WorldSkills* en Costa Rica. La reestructuración del INA tiende a que el Instituto Nacional de Aprendizaje se convierta en ese Centro de Habilidades Avanzadas.** Con esto la autonomía nominal y efectiva del INA queda en entredicho, ya que incluso está obligada a entregarle los documentos que *WorldSkills* le solicite, para comprobar que se está adecuando a sus estándares internacionales.

**El premio que podría estar esperándose, desde algunos sectores, es que el INA tendrá participación en la organización internacional de *WorldSkills*, lo que implica la generación de puestos, muy probablemente de manejo político, que serán muy lucrativos e implicarán** una experiencia de vivir en el extranjero y viajar constantemente, lo cual es muy enriquecedor para cualquier currículum y para mejorar la calidad de vida de cualquier persona en particular.

Esta visión de la Administración es racionalista y globalista. Implica un recorrido que va de lo global a lo local (de modo similar a como la imposición del Portafolio de Proyectos es de arriba hacia abajo), lo cual implica un autoritarismo epistemológico, ya que **impone los criterios que deben definir la identidad institucional del INA y el modo de ejecutar cada una de sus dinámicas desde los criterios globales de *WorldSkills International* y no de lo local a lo global** (tal y como consta en la propuesta de SITRAINA que es positivista, situada y crítica), **partiendo de la verificación científica de datos positivos referentes a las condiciones y problemas que afrontan las personas y las empresas en nuestros mercados locales** hacia la resolución de estos problemas, con la aplicación de herramientas locales (como el conocimiento generado por la Unidad de Investigación) y globales que puedan emplearse para resolver estos problemas.

En otras palabras, SITRAINA **no se opone a que *WorldSkills* sea una herramienta que se pueda emplear, pero se opone a que ejerza un autoritarismo epistemológico y estandarice todas las dinámicas institucionales del INA.** El INA debe tener a su disposición un margen mayor de libertad para investigar y definir sus dinámicas formativas, tomando como punto de partida la comprensión de problemas concretos y no imperativos globales impuestos de modo *a priori*, lo cual implica la necesidad de disponer de otras herramientas que trasciendan el modelo *skills* y la teoría de las competencias y puedan abarcar elementos de otros modelos educativos generales, modelos educativos de ETFP y de enlaces con otras redes de educación, que no se delimiten a una visión racionalista y globalista tan específica como la de *WorldSkills*.

En función de esto es que se dará una transformación de la oferta, basada en 4 criterios: a. que la oferta sea dual o dualizable (principio racionalista impuesto de modo *a priori*, sin



**SITRAINA**

**7 de agosto de 2023**

*@Todos los Derechos Reservados*

partir de la comprensión científica y situada de las necesidades de todos los actantes sociales de los mercados nacional y locales costarricenses); b. la virtualización de la oferta (aquí aplica la observación anterior, aunado a que si los recursos son finitos y se destinan más recursos para aumentar la oferta virtual, esto afectará la oferta presencial); c. el énfasis en Habilidades Avanzadas (promovidas por *WorldSkills*, a partir de los estándares de esa asociación, definidos sin ningún conocimiento de los mercados nacional y locales costarricenses) y d. aumentar la oferta de inglés, mediante subcontratación de servicios, becas 21 bis y subempleo.

Según los datos suministrados por Rocío López Monge, Jefa de la UPE, mediante el oficio UPE-241-2023, para 2023 el presupuesto asignado para becas 21 bis es de 159,3 millones, lo cual se corresponde con el 0,12% del presupuesto institucional. En contraste, **para 2024 se ha estimado presupuestar 2 058,8 millones de colones para becas 21 bis**, lo cual representa el 1,53% del presupuesto institucional 2024 e implica **un aumento de 1899,5 millones de un año a otro**. Luego, el presupuesto estimado de 2024 para becas 21 bis es 12.9 veces mayor que el de 2023.

El 26 de setiembre de 2022, tal y como consta en el acta de Junta Directiva 34-2022, la Administración activa le presentó la propuesta de presupuesto 2023 a la Junta Directiva. Sin embargo, el presupuesto aprobado, tal y como se encuentra en el Sitio Web del INA, refleja **un decrecimiento de las partidas presupuestarias 0, 1, 2, 5, 6 y 7, lo que implica 29 607,5 millones menos que en la propuesta original. Esto a pesar de que entre la estimación del presupuesto ordinario de la propuesta (130 082,5 millones) y el total del presupuesto definitivo de la página Web (129 875,5 millones) solamente hay una diferencia de 207 millones. Luego, 29 400,5 millones que originalmente se proyectaron para el presupuesto de estas partidas no están asociados a estas.**

**A modo de hipótesis, SITRAINA sospecha que, dentro de pocos días o meses, el INA será exenta de la regla fiscal y su superávit será destinado a captar recursos para destinarlos a la reestructuración del INA, la adecuación de la institución a los requerimientos de *WorldSkills International* y, sobre todo, para exonerar a las grandes empresas de pagar el seguro estudiantil de Educación Dual y otorgar muchas más becas 21 bis para que las personas estudien inglés en institutos privados externos al INA.**

Finalmente, partiendo de los principios expuestos al inicio de este resumen: los límites de los servicios que debe brindar una institución, en función de los principios básicos de la justicia a los que esta responde. **SITRAINA propone que la Unidad de Investigación tenga una rama dedicada a estudiar las leyes y decretos externos que afectan las dinámicas y los presupuestos del INA** (Ley de formación Dual, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, reforma de la Ley del INA o Ley 9931 y decreto de creación del Sistema Nacional de Empleo), así como las normativas, procedimientos y reglamentos internos. Esto en función de que no se hagan interpretaciones forzadas de las leyes que tiendan a tercerizar los servicios y privatizar las becas y se revisen las leyes y decretos externos para reformarlos, en función de que los presupuestos del INA se dediquen exclusivamente a la EFTP y no a suplir funciones de otras entidades como el MTSS, el MEIC y el IMAS. **Debe gestionarse de una**



**SITRAINA**

**7 de agosto de 2023**

*@Todos los Derechos Reservados*

**manera más eficiente y eficaz el cobro de los dineros adeudados al INA por las empresa morosas, monto que en el periodo 202-2023, según el oficio URF-PIC-217-2023, es de 3 640,5 millones.**

Estas medidas deben realizarse en pos de captar más recursos para robustecer al INA, aumentar su capacidad instalada (productos de investigación, cantidad de personas docentes, formación docente en habilidades duras y distintos modelos de educación, formación administrativa basada en principios humanísticos y con enfoque de servicio al cliente, adquisición de tecnologías y construcción de infraestructura) **y no para tercerizar los servicios y dar una respuesta inmediata, acaso política, a la demanda de los servicios.**

La respuesta a la demanda de los servicios de ETEFP del INA, debe medirse no solamente a partir de criterios presupuestarios, sino empleando otros datos cuantitativos y sobre todo **proyecciones cualitativas de curva de aprendizaje que mejoren continuamente la calidad de los servicios**, desde una postura histórico-positivista y situada en nuestros propios contextos.

**La oferta del INA debe responder a los intereses de todos los sectores económicos, pero principalmente a las empresas que producen bienes y servicios para el mercado nacional**, ya que son las que generan más trabajo y las que realizan mayores aportes al presupuesto del INA. Aunado a lo anterior, **el 20% del presupuesto del INA lo aportan personas empleadas públicas que esperan a cambio recibir bienes y servicios de mejor calidad en el mercado nacional.**

La visión racionalista y global del modelo de reestructuración que está planteando la Administración, responde a un cambio tecnológico acelerado que afecta las condiciones de los mercados globales y requiere cambios formativos diferenciados nuevos. Pero **las empresas costarricenses que tienen injerencia significativa en los mercados internacionales, a partir de la producción de bienes y servicios complejos (no nos referimos al sector exportador agrícola) son una cantidad muy reducida** y la mayoría de nuestras empresas producen bienes y servicios más simples para abastecer con calidad los mercados nacional y local. Luego, **no es procedente reestructurar el INA en función de los intereses de esos sectores específicos, que se concentran principalmente en parques empresariales, bajo el régimen de zonas francas.**