



Sindicato de Trabajadores del INA
SITRAINA

Presentación del

**INFORME TÉCNICO Y ACADÉMICO DE LA POSICIÓN DE SITRAINA SOBRE
EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DEL INA**

Primera Parte

7 de agosto
2023

@ Todos los derechos reservados

*La reproducción total o parcial de esta obra requiere del reconocimiento de la propiedad
intelectual de SITRAINA*

ÍNDICE GENERAL

Abreviaturas	6
Dedicación	7
Resumen	8
Abstract	9
CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DEL INFORME	10
Introducción	11
Objetivos	12
Objetivo general	12
Objetivos específicos	13
Metodología	14
Naturaleza de la investigación	14
Primera fase: análisis de documentos oficiales	14
Oficios consultados	14
Documentos técnicos consultados	16
Acuerdos de Junta Directiva	17
Actas de Junta Directiva	17
Leyes consultadas	18
Segunda fase: definición del marco teórico de la propuesta de SITRAINA	18
Tercera fase: análisis de los resultados obtenidos de las dos fases anteriores	19
Cuarta fase: propuesta de una mesa de diálogo de alto nivel para la definición del presente y el futuro del INA	19
CAPÍTULO II: PROLEGÓMENOS DE LA POSICIÓN DE SITRAINA	20
Sobre los presupuestos del INA	21
Principios básicos de la justicia que conforman la razón de ser del INA	22
Constitución Política	22
Ley Orgánica del INA	23
Sobre los ejes estratégicos y los ejes estructurales del Portafolio de Proyectos	25
Generalidades sobre el Rebranding, el proyecto Modelo de Gestión y la reestructuración del INA en función de los intereses de una élite exportadora y no de las empresas que producen bienes y servicios para el mercado nacional	27
Lo que realmente dice la ley sobre la Revolución Industrial 4.0	29
Debilitamiento de la capacidad instalada del INA	31
Presupuesto 2023	31
Presupuesto 2021 y 2022	34
Inglés: la Administración acepta metas de cantidad de egresados que no puede cumplir para recurrir a la subcontratación de servicios de entidades privadas y a su modelo de becas 21 bis	35
Las metas del Plan Nacional de Desarrollo como punto de equilibrio de la determinación de la oferta de inglés del INA	40
El artículo 21 bis es una herramienta para aplicarse en casos excepcionales	49
Educación dual como una herramienta de la ETFP del INA: no como la totalidad de la oferta	53
Ley 8634 o Ley Banca para el Desarrollo	57
Centros de Desarrollo Empresarial	61
Delimitación de las funciones que debe tener el INA	61

El INA debe repensarse en función de brindar estos servicios y generar investigación situada al respecto	64
La empleabilidad como función del INA y no del Ministerio de Trabajo	70
Replantear el artículo 18 de la Ley 6868, reformado por la Ley 9931	76
SITRAINAINA se opone al artículo 24 de la Ley 9931, tal y como consta en nuestra Acción de Inconstitucionalidad	79
Sobre la virtualización de la oferta del INA	82
CAPÍTULO III: CONTEXTO POLÍTICO DEL INFORME TÉCNICO Y ACADÉMICO	85
Aspectos generales de la presentación del Portafolio de Proyectos a Junta Directiva	86
Sobre la ausencia de estudios técnicos	87
Incongruencias comunicativas entre Administración activa y Junta Directiva	92
La modificación del PEI se realiza en función de un Modelo de Gestión para un tipo específico de reestructuración del INA	96
Un INA al servicio de las personas y las empresas que abastecen de bienes y servicios al mercado nacional	99
Modificación del PEI en función de la tercerización de servicios	101
Sobre la ausencia de estudios diagnósticos	102
Hechos que conducen a la presentación del presente informe	106
Junta Directiva acuerda dar audiencia a organizaciones sociales para hablar sobre reestructuración del INA	106
Desventaja de SITRAINAINA de cara a la audiencia de Junta Directiva	107
¿Quiénes están detrás de esta propuesta específica de reestructuración del INA?	107
La invitación a Junta Directiva no representa un ejercicio democrático del proceso de gestión del Portafolio de Proyectos	112
SITRAINAINA tardíamente es invitado a brindar recomendaciones sobre el Portafolio de Proyectos	115
SITRAINAINA no tiene igualdad de condiciones que la Administración para exponer su posición ante Junta Directiva	118
CAPÍTULO IV: LA ADMINISTRACIÓN PROPONE UN MODELO ESPECÍFICO DE REESTRUCTURACIÓN PARA EL INA	120
Modelo Skills de gestión	121
Teoría de las competencias como modelo educativo incompleto	122
Una vertiente más técnica de la teoría de las competencias	127
Modelo Skills de gestión	129
Modelo educativo y de gestión basado en la plataforma WorldSkills_	134
El Portafolio de Proyectos y la creación de una Unidad Skills para reestructurar todas las actividades y dinámicas internas del INA, para convertir al Instituto en una sucursal de WorldSkills Internacional	138
Sobre las 23 funciones generales de la Unidad Skills	143
Proceso de talento Skills	147
Proceso de impulso Skills en la ETEP	149
Esto nos deja preocupaciones, preguntas y cero respuestas	151
Reestructuración del INA	151
Movilidad laboral	155
Gestorías como puestos de confianza	155
No requieren despedir para que haya desvinculación laboral	157

Una gran improvisación en función de la movilidad laboral	159
El 12 de junio se dio una movilidad laboral con los movimientos de personal de jefaturas de Núcleos	163
Modificación del procedimiento P URH PD 07	165
No es rotación de labores sino más bien movilidad laboral	168
Las jefaturas son elegidas por las autoridades y sus puestos de confianza	173
Perfiles 4.0	174
Movilidad laboral voluntaria	175
CAPÍTULO IV: PROPUESTA CONCRETA DE SITRAIN A PARA LA ADMINISTRACIÓN	178
Introducción	179
Afirmación del consecuente y la necesidad de democratizar los procesos que impliquen cambios sistémicos en la Institución	181
Falacia de afirmación del consecuente	181
Creación de protocolos metodológicos para validar propuestas que impliquen cambios estructurales del INA	182
Fase de diagnóstico situacional	182
Realización de estudios técnicos	182
Diseño de la propuesta	182
Fase de consulta y ajuste	183
Presentación de la propuesta a Junta Directiva	183
Divulgación de la propuesta	183
Implementación de la propuesta	183
Falacia de composición y la necesidad de no tomar la parte como si fuera el todo	183
Dos falacias de composición en el lenguaje de la Administración	184
Empoderamiento de los Comités Consultivos de Enlace	184
La fiscalización de que la oferta de empleo de la ANE responda a criterios verdaderamente democráticos y refleje los puestos de trabajo que ofrecen todas o la mayoría de empresas en el ámbito nacional	185
Creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de ETFP	186
Extrapolación semántica del contenido material de las leyes, la necesidad de definir los alcances de las mismas y plantear reformas a algunas leyes	187
Extrapolación semántica del contenido material de la Ley 9931	187
Artículo 18	187
Artículo 3, inciso i	187
Artículo 21 bis	188
Necesidad de definir los alcances de las leyes y normativas externas que afectan las dinámicas internas del INA	188
Promover reformas de leyes y decretos	189
Falacias de causa falsa	189
PROPUESTA FINAL DE SITRAIN A: CONSTITUCIÓN DE UNA MESA DE CONCERTACIÓN SOCIAL Y LABORAL DEL INA	190

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: comparación de los cambios hechos al artículo 2 de la Ley 6868, p. 33

Cuadro 2: Comparación del Propósito Estratégico del PEI, p. 94

Cuadro 3: cambios en el objetivo del Procedimiento P URH PD 07, p. 166

Cuadro 4: cambios en los requisitos del Procedimiento P URH PD 07, p. 167

Imagen 1: Diapositiva 5 de la presentación del Portafolio de Proyectos, p. 162

ABREVIATURAS

Agencia Nacional de Empleo	ANE
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Centro de Desarrollo Empresarial	CDE
Cooperación Externa	COOPEX
Educación Técnica y Formación Profesional	ETFP
Gestión de Tecnologías de la Información y Comunicación	GTIC
Informe Técnico y Académico de la posición de SITRAINA sobre el proceso de reestructuración del INA	Informe Técnico y Académico
Ministerio de Economía Industria y Comercio	MEIC
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	MTSS
Portafolio de Proyectos y Acciones Estratégicas INA 2023-2026	Portafolio de Proyectos
Plan Estratégico Institucional 2019-2025	PEI
Reglamento Autónomo de Servicios	RAS
Sistema de Banca para el Desarrollo	SBD
Sistema de Capacitación y Formación Profesional	SFCP
Sistema Nacional de Empleo	SNE
Unidad de Fomento y Desarrollo Empresarial	UFODE
Unidad de Planificación y Evaluación	UPE
Unidad de Recursos Humanos	URH

DEDICATORIA

SITRAINA dedica este estudio de manera muy especial a todas las personas afiliadas que forman parte de este Sindicato, con la convicción de que defendemos sus derechos laborales y una cultura institucional propicia para laboral en espacios seguros y libres de violencia, así como en un INA al servicio de la población más necesitada de este país y las empresas que producen bienes y servicios para el mercado nacional. Sin sus aportes, SITRAINA no hubiera podido realizar una investigación a profundidad, como la que se presenta el día del hoy a la Presidencia Ejecutiva, la Auditoría y a la Junta Directiva, con el fin de que la lean, la analicen, la mediten y reorienten el futuro que le están imprimiendo a esta noble y benemérita Institución. Aquí se materializan todos sus aportes para que planteemos una lucha sindical digna y colectiva.

También dedicamos este trabajo a las personas trabajadoras y a las personas empresarias de las empresas privadas y las empresas agropecuarias, porque sin sus aportes, el INA no podría existir y existe para satisfacer sus necesidades de formación y capacitación, principalmente de aquellas personas trabajadoras y empresas que producen bienes y servicios para el mercado nacional, ya que son las que más aportan al presupuesto del INA y hacia cuyas actividades debe orientarse la mayor parte los recursos institucionales. En SITRAINA creemos en las industrias y todo tipo de empresas dedicadas a la producción, al comercio y a los servicios que brindan productos y servicios de calidad al país, sin tener las ventajas fiscales de otros sectores minoritarios, que generan poco empleo y hacia los cuales muchas veces se quieren dirigir todos los recursos del Estado.

Finalmente, dedicamos este trabajo a todas las personas empleadas públicas, que con su aporte al presupuesto del INA, esperan recibir en el mercado nacional bienes y servicios de mejor calidad, producidos por personas trabajadoras y empresas que se capacitan en el INA, para que nuestros mercados locales presenten siempre mejores condiciones para todos y todas.

RESUMEN

Mediante el *Portafolio de Proyectos*, la Administración activa pretende llevar a cabo una reestructuración del INA, basada en la implementación de un Modelo *Skills* de gestión y un nuevo Modelo de Gestión institucional, lo cual implicará la transformación de todas las dinámicas pedagógicas, administrativas, estudiantiles y operativas del INA, mediante la creación de una Unidad *Skills*. Esta unidad interferirá con las funciones de todos los Núcleos, Unidades y los ordenamientos administrativos del INA, mediante una revisión de la estructura de la Institución, los procesos y la normativa, en pos de que la asociación *WorldSkills International* deje de ser una instancia aliada del INA y el INA se convierta en una sucursal internacional de *WorldSkills*, perdiendo así la autonomía institucional.

En función de esto, SITRAINA brinda detalles específicos del proceso de reestructuración, basados en documentos y hechos, y a la vez presenta el diseño general de una propuesta para la Administración del INA, conforme a la cual: a. se empodere más el trabajo de los Comités Consultivos para que las dinámicas del INA sean el resultado de procesos realmente democráticos; b. se fortalezca la capacidad instalada del INA para brindar los servicios esenciales y que la tercerización de estos sea solo para casos especiales, los cuales deben incluir en su justificación, planes remediales para generar a futuro la capacidad instalada faltante; c. la creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria, con jornadas laborales de personal técnico y docente de todos los Núcleos, coordinada por el Núcleo de Comercio y Servicios, para generar conocimiento y principios de acción, en función de la ETFP, para abordar los problemas concretos que afrontan las personas y las empresas en el mercado nacional y los mercados locales, donde la aplicación de herramientas globales se dé en función de resolver nuestros problemas concretos y no de estandarizar todos nuestros procesos, conforme a una visión global de las economía que no responde a todos los sectores productivos del país ni a los problemas específicos de los mercados nacionales y locales.

ABSTRACT

Through the strategy known as Project Portfolio, the current Administration aims to carry out a restructuring of INA (National Institute of Learning) based on the implementation of a Skills Management Model and a new Institutional Management Model. This transformation will involve changing all the pedagogical, administrative, student, and operational dynamics of INA by creating a Skills Unit. This unit will interfere with the functions of all the Technical Hubs, Regional Units, and administrative arrangements of INA, by reviewing the Institution's structure, processes, and regulations. The goal is to make the association with WorldSkills International no longer an allied instance of INA but to make INA an international branch of WorldSkills, resulting in a loss of institutional autonomy.

In this context, SITRAINA (INA Workers' Union) provides specific details of the restructuring process, based on documents and facts, and also presents a general proposal for the INA Administration. This proposal states: a. The work of Advisory Committees will be empowered to ensure that INA's dynamics result from truly democratic processes; b. The installed capacity of INA to provide essential services will be strengthened, and outsourcing will only be allowed in special cases, which must be justified with remedial plans to generate the missing installed capacity in the future; c. The creation of an Interdisciplinary and Transdisciplinary Research Unit involving technical and teaching staff from all Technical Hubs, coordinated by the Commerce and Services Hub to generate knowledge and action principles aligned with the Technical and Professional Education and Training (ETFP) framework. This unit will address specific problems faced by individuals and companies in the national and local markets, using global tools with the aim of resolving specific local problems rather than standardizing all processes based on a global economic vision that may not address all productive sectors of the country or the specific issues of national and local markets.

CAPÍTULO I
ASPECTOS GENERALES DEL INFORME

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

INTRODUCCIÓN

El presente *Informe Técnico y Académico de la posición de SITRAINA sobre el proceso de reestructuración del INA (Primera Parte)* (en adelante *Informe Técnico y Académico*) brinda los resultados parciales de la investigación que está realizando SITRAINA sobre la reestructuración del INA.

No se puede entregar el informe completo, debido a que el *Portafolio de Proyectos y Acciones Estratégicas INA 2023-2026* (de ahora y en adelante *Portafolio de Proyectos*) se encuentra en ejecución y cada día tenemos que afrontar nuevos retos y contrastar nuevos documentos para poder describir adecuadamente la situación.

Según Wendy Fallas Rojas, Gerente General de INA, así como la Diapositiva 27 de la presentación de *Power Point* del *Portafolio de Proyectos*, el equipo del proyecto del Modelo de Gestión debería haberse conformado en marzo; para abril, se esperaba tener el perfil del proyecto; entre mayo y junio, se planificó su ejecución; el diseño de la propuesta, pretende estar listo entre julio y noviembre de este año; esto para comenzar a implementarse en diciembre de 2023.

Como consecuencia, la ejecución de la reestructuración del INA, a pesar de que ya se viene llevando a cabo de modo paralelo con la modificación de diversos formularios y procedimientos de Recursos Humanos y Acreditación, así como de la arquitectura informática empresarial del INA, comenzará a ejecutarse de un modo más fuerte entre diciembre de 2023 y el primer trimestre de 2025¹, esto porque la Administración activa pretende contar con un año del margen político de este gobierno para madurar el nuevo modelo de INA que pretende implantar (Acta de Junta Directiva 07-2023, p. 29-30).

Han tenido algunos retrasos, debido a las campañas informativas y los distintos mecanismos de lucha de SITRAINA y, de acuerdo con Juan Alfaro López, Presidente Ejecutivo del INA, al 12 de junio de 2023 apenas se estaba conformando el equipo de trabajo encargado de llevar a cabo el proyecto de Modelo de Gestión del *Portafolio de Proyectos*

¹ Para Wendy Fallas: el Modelo de Gestión es un proyecto adscrito a la Gerencia General y está alineado al Procedimiento PGG 11. “Se prevé su implementación en el I trimestre del año 2025” (GG-940-2023).

(Acta de Junta Directiva, 22-2023, p. 5). Este equipo fue conformado a finales del mes de julio, como expondremos más adelante.

En función de afrontar los retos de esa agenda de trabajo, este 7 de agosto de 2023, presentamos a la Presidencia Ejecutiva, la Auditoría interna y a Junta Directiva la primera parte de este *Informe Técnico y Académico* y la segunda será entregada en el mes de diciembre. Entre los fines de este proceso se encuentran:

- a. Presentarle un informe detallado a la Presidencia Ejecutiva sobre las falencias del Portafolio de Proyectos, nuestra oposición al tipo específico de reestructuración que le están aplicando al INA y proponerle la creación de una Mesa de Diálogo de Alto Nivel, donde definamos el futuro del INA desde una perspectiva pluralista y no unilateral y vertical.
- b. brindar insumos a Junta Directiva para que tengan una mayor amplitud de criterios para analizar el diseño de Proyecto Modelo de Gestión y brindar un voto más informado sobre la aprobación o desaprobación de este.
- c. Entregar insumos suficientes a la Auditoría interna para que pueda investigar distintos aspectos específicos de este *Informe Técnico y Académico*.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Presentar la primera parte de un *Informe Técnico y Académico de la posición de SITRAINA sobre el proceso de reestructuración del INA*, así como un resumen del mismo, para que la Junta Directiva, las personas funcionarias del INA, las personas rectoras, las personas estudiantes, personas diputadas, otros sindicatos, movimientos estudiantiles, movimientos sociales, la prensa nacional y los sectores productivos tengan un conocimiento amplio sobre el actual proceso de reestructuración al que está siendo sometido el INA, el cual tiende a que este se convierta en una sucursal de la asociación *WorldSkills International*, transforme todas sus dinámicas técnico docentes, administrativas, estudiantiles y operativos, conforme a los criterios estandarizados de esa organización, esto en perjuicio de la autonomía del INA para construirse a partir de una visión que parta del contexto y los problemas que deben

afrontar las personas y las empresas que producen bienes y servicios para el mercado nacional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Brindar insumos suficientes a Junta Directiva para que tenga una amplitud mayor de criterios y no se adecúe exclusivamente a la comunicación política de la Administración activa, a la hora de votar los resultados del análisis, el diseño y la propuesta de implementación del nuevo Modelo de Gestión institucional que presentará la Administración ante esa instancia.
2. Brindar insumos documentales suficientes para que la Auditoría interna realice investigaciones sobre diversos puntos específicos presentados en el presente informe.
3. Exponer detalladamente algunos de los principales mecanismos que conducen a un tipo específico de reestructuración del INA y a la movilidad laboral, basándonos en pruebas documentales y de hecho, para que las personas funcionarias del INA, los sindicatos afines a SITRAINA, las personas diputadas y rectoras, los movimientos estudiantiles, los movimientos sociales y los sectores productivos comprendan lo que está pasando en la institución, sin tener a su disposición únicamente los recursos de la comunicación política de la Administración activa.
4. Presentar el bosquejo general de una propuesta de Administración del INA que parta de: a. un empoderamiento mayor del carácter consultivo de los Comités Consultivos de los Núcleos y las Unidades Regionales del INA; b. el establecimiento de mecanismos legales y administrativos para mejorar la capacidad instalada del INA para que brinde, de acuerdo con sus limitaciones presupuestarias, todos los servicios que se corresponden con su razón de ser (la Educación Técnica y Formación Profesional) y recurrir a la subcontratación de estos servicios sea una excepcionalidad muy regulada, en lugar de una norma a seguir; c. la creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria (con jornadas laborales asignadas a personal de todos los Núcleos y coordinada por el Núcleo de Comercio y Servicios), desde la cual se genere investigación que parta de la comprensión del contexto del mercado nacional y los mercados locales, así como de los problemas que las personas y las empresas afrontan en estos, a la aplicación de herramientas globales y el aporte a la

construcción del conocimiento sobre Educación Técnica y Formación Profesional del primer mundo y no desde una visión racionalista y globalista, según la cual debemos partir de lo global para que lo local se asimile a los estándares internacionales de modo *a priori*.

METODOLOGÍA

Naturaleza de la investigación

La metodología empleada para realizar este estudio parte de un trabajo interdisciplinario con personas con formación en Filosofía, Derecho, Economía, Administración, Planificación e Informática. La mayor parte de los insumos son el resultado de análisis cualitativos de los procesos internos y las dinámicas estructurales del INA, pero en aspectos muy específicos, como el análisis de los presupuestos, las cifras referentes a la capacitación y formación en inglés y el manejo de las plazas, recurrimos al análisis cuantitativo de los datos. A continuación, exponemos las cuatro fases que se realizaron para obtener como resultado este documento.

Primera Fase: análisis de documentos oficiales

En esta fase, analizamos leyes, reglamentos, actas de Junta Directiva, acuerdos de Junta Directiva, circulares, procedimientos, formularios y oficios.

El procedimiento se centró en identificar las evidencias sistemáticas de un tipo específico de reestructuración planeado por la Administración para el INA, las cuales clasificamos en distintos procesos que se corresponden con la descripción de un plan debidamente articulado por la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General para llevar a ejecución esta propuesta específica de reestructuración del INA.

El corpus de documentos consultados es el siguiente:

1. Oficios consultados:

AI-0216-2023

AI-ADV-02-2021

AL AL-166-2023

AL-FPFA-71-OFI-014-2022

COOPEX-167-2023
COOPEX-168-2023
DRG-456-2023
GFST-237-2023
GFST-390-2023
GST-531-2023
GG-848-2022
GG-940-2023
GG-1351-2023
GG-1412-2023
GG-1433-2023
GRSINAFOR-216-2023
GTIC-114-2023
PE-2340-2022
PE-56-2023
PE-499-2023
PE-820-2022
PE-1329-2023
SGT-531-2023
SGT-596-2023
SITRAINAINA-017-2023
SITRAINAINA-020-2023
SITRAINAINA-056-2023
SITRAINAINA-058-2023
SITRAINAINA-059-2023
SITRAINAINA-060-2023
SITRAINAINA-061-2023
SITRAINAINA-062-2023
SITRAINAINA-063-2023
SITRAINAINA-076-2023
SITRAINAINA-078-2023

SITRAINAINA-077-2023

SITRAINAINA-079-2023

SITRAINAINA-082-2023

SITRAINAINA-108-2023

SITRAINAINA-110-2023

SITRAINAINA-111-2023

SITRAINAINA-115-2023

SITRAINAINA-118-2023

SITRAINAINA-119-2023

SITRAINAINA-130-2023

SITRAINAINA-139-2023

UA-480-2023

UFODE-168-2023

UPE-PPE-7-2023

UPE-217-2023

UPE-241-2023

UPE-254-2023

URF-PIC-277-2023

URH-401-2023

URH-426-2023

URH-414-2023

URH-423-2023

2. Documentos técnicos consultados

Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO

Acuerdo del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo AG-077-16-2021

Declaración de Sorbona (1998)

Declaración de Bolonia (1999)

Decreto Ejecutivo N° 41776-MTS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP

Estrategia Dual. Gestión Regional y Unidad Regionales

Formulario FR URH PD 09

Formulario FR URH PSA 13

Informe de Control Interno AI-ICI-09-2023

Informe de Control Interno AI-ICI-11-2023

Manual Organizacional

Normas de Control Interno para el Sector Público

Pacto Nacional por la Educación Pública

Plan Estratégico Institucional 2019-2025

Presupuesto Institucional ajustado según DFOE-CAP-3824

Procedimiento P URH PD 07

Proyecto N° 23 560 Reforma a Ley Educación y Formación Técnica Dual

Reglamento de Acreditación y Aval Técnico de Servicios de Capacitación y Formación Profesional del INA

Reglamento para la administración de la capacitación, formación profesional y especialización de las personas funcionarias del INA

Resolución DG-254-2009

Resolución de la Contraloría General de la República R-DCA-00340-202

Licitación Pública 2021LN-000001-000210008.

Resolución R-DC-00093-2021 de la Contraloría General de la República

Sentencia número 430-95 de la Sala Constitucional

3. Acuerdos de Junta Directiva

Acuerdo JD-AC-404-2021

Acuerdo JD-AC-204-2022

Acuerdo JD-AC-284-2022

Acuerdo JD-AC-115-2023

Acuerdo JD-AC-134-2023

Acuerdo JD-AC-153-2023

Acuerdo JD-AC-171-2023

4. Actas de Junta Directiva

Acta de Junta Directiva 02-2022

Acta de Junta Directiva 04-2022
 Acta de Junta Directiva 14-2022
 Acta de Junta Directiva 23-2022
 Acta de Junta Directiva 25-2022
 Acta de Junta Directiva 26-2022
 Acta de Junta Directiva 30-2022
 Acta de Junta Directiva 31-2022
 Acta de Junta Directiva 32-2022
 Acta de Junta Directiva 33-2022
 Acta de Junta Directiva 34-2022
 Acta de Junta Directiva 07-2023
 Acta de Junta Directiva 22-2023
 Acta de Junta Directiva 23-2023
 Acta de Junta Directiva 25-2023

5. Leyes consultadas

Constitución Política de Costa Rica

Ley 6868 o Ley Orgánica del INA

Ley 6955 o Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público

Ley 8262 o Ley Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas

Ley 8292 o Ley General de Control Interno

Ley 8634 o Ley Banca para el Desarrollo Ley 9274 o Reforma Integral de la Ley N° 8634,

Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes

Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Ley 9928 o Ley de Educación y Formación Técnica Dual

Ley 9931 o Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la Revolución Industrial 4.0 y el empleo del futuro

Segunda fase: definición del marco teórico de la propuesta de SITRAINA:

Este proceso se centró en demostrar que otro modelo general de Administración Pública es posible y puede conducir a la creación de un INA robustecido, que parta de una

mayor democratización de los Comités Consultivos de las Regionales y los Núcleos; el aumento de la capacidad instalada, con condiciones dignas de trabajo, y una visión política, epistemológica y pedagógica que parta de lo local hacia lo global y no desde lo global hacia lo local.

En esta fase, se definieron los siguientes puntos:

1. Aspectos políticos de la propuesta.
2. Aspectos epistemológicos relacionados con las teorías de la globalización y el cambio tecnológico.
3. Aspectos pedagógicos
4. Aspectos sistémicos y estructurales del INA

Tercera fase: análisis comparativo de los resultados obtenidos de las dos fases anteriores

En esta fase se buscó establecer un contraste entre el modelo de sistema jurídico, administrativo, procedimental, epistemológico, pedagógico, estudiantil y operativo de la propuesta de reestructuración del INA de la actual Administración y del modelo general de Administración Pública que se le puede aplicar al INA, de acuerdo con la propuesta de SITRAINA.

Cuarta fase: propuesta de una mesa de diálogo de alto nivel para la definición del presente y el futuro del INA

En este proceso, partiendo de los resultados de las fases anteriores, planteamos la apertura de un espacio de diálogo horizontal, con la participación de la Administración, representantes docentes, administrativos y estudiantiles y SITRAINA, en tanto que Sindicato histórico del INA, encargado de negociar la Convención Colectiva y de integrar las distintas comisiones institucionales bipartitas.

CAPÍTULO II
PROLEGÓMENOS DE LA POSICIÓN DE SITRAINIA

SOBRE LOS PRESUPUESTOS DEL INA

En términos generales, la tesis de SITRAINAINA es que la razón de ser de toda institución pública responde a determinados principios básicos de la justicia (Rawls, 1999) y estos son establecidos tanto por la Constitución Política como por la conformación orgánica de cada una de estas instituciones. En este sentido, el deber de la persona funcionaria pública a la que se le ha conferido la responsabilidad de administrar una institución pública, como lo es el INA, es hacer valer esos principios básicos de la justicia y no transgredirlos, transformarlos y definir otros objetivos para la Institución.

El presupuesto del INA está conformado principalmente por:

- a. un 1,5% del monto de las planillas de la empresa privada, aplicado a las personas trabajadoras y las personas empleadoras de todos los sectores económicos que cuenten con por lo menos cinco personas trabajadoras;
- b. el 0,5% de la planilla de las empresas agropecuarias con más de diez personas trabajadoras
- c. el 1,5% del monto total de las planillas de los salarios de las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado. (INA, 2023a)

Además, posee otros ingresos por venta de productos, explotación de bienes y prestación de servicios generados por el INA, como actividad ordinaria de sus programas; préstamos que contrate para la realización de sus fines; legados; donaciones y herencias (INA, 2023a).

Este presupuesto está y ha estado entre los recursos económicos que quieren controlar determinados grupos de poder, no para realizar los principios básicos de la justicia que responden a la razón de ser de la Institución, sino para aprovechar sus fondos para cumplir otros objetivos y satisfacer otros intereses. Incluso han existido intentos porque el presupuesto del INA pase a ser parte de la caja chica del Estado y, en función de esto, hemos tenido que luchar para que el presupuesto de la Institución sea administrado por el INA.

SITRAINAINA considera que, si algunos grupos de poder tienen objetivos específicos para sus sectores y concepciones particulares de la economía y la educación que no se corresponden con la razón de ser del INA, no deben intervenir el INA y reestructurarlo, debilitando el cumplimiento de lo que es su razón de ser. SITRAINAINA invita a estos sectores a seguir el ejemplo de Alfonso Carro Zúñiga y ser gestores de nuevas instituciones que

respondan a sus propios intereses y no debiliten las dinámicas del INA, que responden a los intereses de las personas que más lo necesitan, así como de las empresas que producen bienes y servicios de calidad para el mercado nacional, quienes, de paso, son las que más aportan al presupuesto del INA.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA JUSTICIA QUE CONFORMAN LA RAZÓN DE SER DEL INA

Constitución política

La Constitución Política establece el marco general de los principios básicos de la justicia a los que responden todas las instituciones de educación pública. En función de los intereses expositivos, destacamos tres aspectos:

- a. “La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria” (artículo 77), lo cual no excluye al INA como entidad de Educación Técnica y Formación Profesional (en adelante ETFP) para las personas que no pueden acceder a la educación superior, no pueden concluir la educación secundaria o requieren conocimientos técnicos específicos que no brindan las universidades estatales ni la educación vocacional.
- b. “La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley” (artículo 78). De lo anterior se desprende que una de las funciones del INA, en tanto que institución educativa, es otorgar becas a las personas estudiantes, tal y como lo hace con ayudas socioeconómicas, becas de educación dual y, lo que debería ser entendido como un mecanismo de excepción y no como una norma, como lo veremos más adelante, becas tercerizadas, cuyo sustento jurídico se encuentra en el artículo 21 bis de la Ley 9931.
- c. “El Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquellos que deseen mejorar su condición intelectual, social y económica” (artículo 83). En función de esto, parte de la razón de ser del INA es generar una educación, no solo para personas adultas, pero también para estas, que proporcione una oportunidad cultural y mejore su condición intelectual (lo cual no se logra de modo integral con la teoría de las

competencias, como veremos más adelante y sí con principios pedagógicos críticos y humanistas, como ejes transversales que le ayuden a las personas estudiantes a entenderse críticamente en su realidad y su contexto). También es parte de la razón de ser del INA, mejorar la condición social y económica, a través de la ETFP, la cual es una herramienta de suma importancia para acceder al trabajo, en el mercado nacional.

Además de estos aspectos generales, la Constitución Política establece un punto en específico que se relaciona con la razón de ser del INA: “El Estado velará por la preparación técnica y cultura de los trabajadores”, lo cual hace alusión a una ETFP con un eje transversal propiamente cultural, el cual, para SITRAINA, debe ser crítico y humanístico, en lugar de un modelo que deja de lado estos aspectos e impone criterios globales, que desconocen las condiciones específicas y locales de las culturas y los mercados nacionales, como el Modelo *Skills*.

Ley Orgánica del INA

La Ley Orgánica del INA o Ley 6868, define aspectos más específicos de los principios básicos de justicia a los que responde el INA. Al respecto, debemos hacer una comparación entre la finalidad del INA, antes y después de la reforma realizada a través de la Ley 9931:

Artículo 2 antes de la reforma	Artículo 2 con la reforma
El Instituto Nacional de Aprendizaje tendrá como finalidad principal promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense. (Artículo 2).	El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) tendrá como finalidad principal promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica; las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial. Esto en todos los sectores de la economía, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo económico, la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.

Cuadro 1: comparación de los cambios hechos al artículo 2 de la Ley 6868

Estas diferencias evidencian por qué SITRAINA, a través del documento *Pacto Nacional por la Educación Pública* solicita que se realice una revisión de la Ley 9931 y se encuentra realizando el ejercicio sindical y ciudadano para lograrlo. Antes de la reforma de la Ley 6868, el aporte del INA al impulso del “desarrollo económico” y su contribución “al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense”, se limitaba a desarrollar su oferta de ETFP, así como a promoverla y esto constituía la delimitación de su accionar y el eje que debe direccionar la ejecución de todos sus presupuestos, así como la utilización de todos sus recursos.

Con la reforma de Ley 6868, si la finalidad del INA no se limita a “desarrollar” y “promover”, sino que ahora debe “potenciar” la “capacitación y formación profesional en Costa Rica”, estamos diciendo que el INA tiene las puertas abiertas para avanzar en el camino de la tercerización de los servicios esenciales de la institución. Esto no es del todo malo; la tercerización de servicios puede ser una herramienta a la que se deba recurrir, pero solo en circunstancias excepcionales y no establecer esta práctica como una norma. No debe ser una norma, por ejemplo, subcontratar servicios educativos para el subsector de idiomas en todas o la mayoría de Regionales y Centros de Formación del INA. En casos excepcionales, no solo de inglés sino de cualquier otra demanda, donde el INA realmente no pueda brindar un servicio, SITRAINA considera que debe exigirse dos mecanismos: a. un riguroso procedimiento de contratación que establezca montos límite para aplicar los mecanismos de licitación abreviada; b. un estudio de factibilidad y un plan de ejecución para que, después de que finalice el contrato en cuestión, el INA haya podido generar la capacidad instalada para brindar por sí mismo estos servicios.

Aparte de lo anterior, con la reforma, la “capacitación y formación profesional” “en Costa Rica” tiene ejes más específicos y que deben orientar el accionar del INA: “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial”. Es así como la Ley 9931 determina tres puntos hacia los cuales debe dirigirse el INA:

- a. formar para que las personas trabajen en las empresas de un grupo muy reducido de la economía nacional que genera “trabajo de calidad”, esto si tomamos en cuenta que los salarios en las empresas en régimen de zonas francas suelen ser superiores a los

salarios que se pagan en otras industrias y empresas nacionales que no están bajo las condiciones de este régimen, pero aportan en cargas sociales a la justicia social del país, a diferencia de las zonas francas;

- b. el emprendimiento, que desde el *Portafolio de Proyectos* se relaciona con el Sistema de Banca para el Desarrollo (en adelante SBD) y, por ende, con los Centros de Desarrollo Empresarial (en adelante CDE), los cuales brindan servicios tercerizados por el INA y, por tanto, el INA no les brinda a los emprendimientos la mayoría de las soluciones directas²;
- c. el desarrollo empresarial, cuya atención también se centraliza principalmente en los CDE y el SBD.

Si decimos que el INA aporta al SBD un 15% de su presupuesto y los puntos b. y c. se relacionan directamente con este presupuesto, estamos diciendo que el grueso del presupuesto del INA pretende destinarse a la formación de mano de obra calificada para otros sectores muy específicos de la economía. Esto de la mano con la relación entre el eje estructural del *Portafolio de Proyectos* denominado *Rebranding* de la ETFP del INA (Diapositiva 10 de la Presentación de *Power Point*) y el proyecto de Modelo de Gestión (Diapositivas 20, 25, 26 y 27), el cual implica un tipo específico de reestructuración del INA.

SOBRE LOS EJES ESTRATÉGICOS Y ESTRUCTURALES DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS

Los ejes estratégicos del *Portafolio de Proyectos*, en términos generales, y no así en sus argumentaciones específicas, son adecuados para conducir la estrategia de la Institución. Debe aumentarse la empleabilidad, pero esta no debe enfocarse en unos cuantos sectores sino en todos los actantes de la producción y venta de bienes y servicios del mercado nacional.

² De acuerdo con Wendy Fallas, en el oficio GG-940-2023, la Atención del INA se encuentra identificando el segmento inicial o Potenciales Emprededores, para los cuales se ha diseñado la estrategia “Ruta del Emprendimiento” que consiste en la posibilidad de registrar cada servicio recibido por medio de cursos ofrecidos con oferta regular INA, lo cual cuenta con referencia para registrar y sumar los indicadores. Esta es una propuesta muy interesante y un ejemplo de que el INA puede atender a estos sectores, a partir de un robustecimiento de su capacidad instalada, como veremos más adelante. Pero cuando la Gerente General sostiene que “el hecho de contar con estos dos elementos facilita el alcance de metas en los centros ejecutores”, debe especificarse si esos “centros ejecutores” son las Unidades Regionales y los Centros de Formación o los CDE, ya que, si se contribuye a alcanzar las metas de estos últimos, esto implicaría abaratar sus costos de producción y les generaría, como consecuencia necesaria, más ganancias.

También debe ampliarse la cobertura y alcance en capacitación y formación profesional, con una visión regional, pero esta ampliación y alcance deben plantearse desde las necesidades específicas de EFTP de los mercados locales para contribuir con el desarrollo económico de esas regiones y no exclusivamente de las personas que pueden formarse y pensar en migrar a otras partes del país, el Gran Área Metropolitana, por ejemplo, para acceder a cierto tipo de empleos que son promovidos por y desde el INA.

Potenciar la empresariedad, el emprendimiento y el desarrollo empresarial, bajo los aportes que pueden realizarse desde la EFTP, es algo que definitivamente debe conducir la construcción de las estrategias del INA, pero el INA debe generar mecanismos internos para atender a estos sectores con su propia capacidad instalada y no recurriendo a la subcontratación de servicios, como ocurre con los CDE.

El problema fundamental del *Portafolio de Proyectos* yace en el planteamiento de sus ejes estructurales, ya que a partir de ellos se plantean el proyecto de un modelo muy específico de *Skills* en la gestión (el modelo de *WorldSkills*) y el proyecto de un nuevo Modelo de Gestión Institucional.

Es así como en términos generales podemos decir que es muy importante que en el INA haya una simplificación de trámites y un modelo de Ventanilla Única, como el que planteó Ronald Maroto, Representante del Sector Empresarial en la Junta Directiva del INA, pero esta simplificación de trámites debe estar en función no solamente de las empresas relacionadas con los programas de educación dual o las que buscan algún beneficio de EFTP del INA, sino también de las personas que buscan EFTP de la Institución. Además, debe garantizarse que los cambios estructurales que impliquen este modelo no acarrearán movimientos de personal en el Sector Administrativo.

Lo más complicado del *Portafolio de Proyectos* se relaciona con una transformación de la EFTP, en función de los estándares internacionales que dicta *WorldSkills*, bajo los criterios de ese Modelo Skills de gestión, lo cual puede afectar los servicios que el INA brinda a algunos sectores de nuestra economía (esto de diferentes maneras que van desde el cierre de capacitaciones y programas, hasta la reducción de presupuestos y la tercerización de sus servicios) y la concentración de recursos institucionales en satisfacer las demandas de EFTP de algunos sectores muy específicos con injerencia directa en los mercados internacionales y el turismo, principalmente.

Esto va de la mano con la llamada “modernización de la institución”, asociada al Proyecto de Modelo de Gestión Institucional, basado en una aplicación de todas las herramientas a las que tiene acceso la Administración activa, en el marco de la Ley 9931, para hacer cambios estructurales profundos y sustanciales en el INA.

GENERALIDADES SOBRE EL *REBRANDING*, EL PROYECTO MODELO DE GESTIÓN Y LA REESTRUCTURACIÓN DEL INA EN FUNCIÓN DE LOS INTERESES DE UNA ÉLITE EXPORTADORA Y NO DE LAS EMPRESAS QUE PRODUCEN BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO NACIONAL

Este es el punto de partida del *rebrandig* de la ETFP, el cual centralizará progresivamente, a través del nuevo Modelo *Skills* de gestión y el Proyecto de Modelo de Gestión institucional, los recursos institucionales, la oferta del INA (tanto la capacidad instalada como el empleo de recursos en becas tercerizadas y la subcontratación de personal), en la atención de los intereses de un reducido grupo empresarial que requiere, por ejemplo, inglés como característica fundamental e indispensable de las personas trabajadoras.

Al respecto de este tema, se dice en el Acta de Junta Directiva 34-2022, del 26 de setiembre de 2022, al respecto de la planificación tanto de la transformación de la oferta como de la imposición de un modelo *skills* de la gestión:

De acuerdo con el Programa 2023 de desarrollo de productos curriculares y oferta, el 90% de estrategias del modelo de Skills para el mejoramiento de los procesos en SCFP y de la exclusión de un 30% de SCFP no pertenecientes o alineados al Modelo Curricular, al cual se le han aplicado un 100% de acciones de mejora (34-2022, P. 27)

Luego, orientar todas las dinámicas, tanto técnico-docentes como administrativas e incluso operativas a una concepción específica de la educación, enfocada en la Industria 4.0, como lo es la de *WorldSkills*, tiende a adecuar el INA a las necesidades de los sectores ganadores de la economía, en términos de los mercados globales.

Al respecto del modelo de gestión, el 18 de mayo de 2023, Wendy Fallas expresó lo siguiente:

la evolución del modelo que tiene actualmente la institución, de manera tal que, a través de la revisión de su estructura, procesos y normativa, se logre generar un modelo que permita atender las demandas del país de una institución vital como es el

INA, pero aunado a ello el resguardo total que el marco jurídico nacional nos exige (oficio GG-940-2023)

La propuesta de SITRAINA al respecto de esto es que, contrariamente a la creación de una Unidad *Skills* que afecte y estandarice, de acuerdo con los requerimientos de *WorldSkills* International, todas las dinámicas pedagógicas, administrativas y operativas del INA, se debe fortalecer a los Núcleos y crear una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de EFTP, la cual parta de la comprensión de los problemas que afrontan las personas y los mercados nacional y locales, en su propio contexto, para determinar, de modo permanente y continuo el enfoque teórico por el cual se debe conducir la institución y sus dinámicas técnico docentes y administrativas.

La inversión de la mayor parte del presupuesto del INA debe dirigirse a que los Núcleos sigan definiendo y llevando a la práctica la oferta que requiere cada sector de la economía, principalmente las industrias y empresas que producen bienes y servicios para el mercado nacional, muchas de las cuales no requieren que su personal hable inglés o lo requieren como una habilidad blanda, donde deben primar las habilidades técnicas específicas para cada parte del proceso de producción.

Estas empresas que generan bienes y servicios para el mercado nacional son las que más aportan al presupuesto del INA y las que generan más empleo. Sin abandonar a la élite exportadora, los recursos del INA deben centrarse principalmente en satisfacer las necesidades de estos sectores que generan bienes y servicios de calidad para el mercado costarricense y que aportan con cargas sociales para que vivamos en un mejor país todos los días.

La redacción de la finalidad del INA, tanto en la Ley 6868 antes de ser reformada como después de la Ley 9931, establece que la oferta del INA debe responder a “todos los sectores de la economía”. Luego, un *rebranding* de la EFTP del INA que tienda a adecuar la Institución a los criterios estandarizados de *WorldSkills* (dejando de ser *WorldSkills* una herramienta que el Instituto puede utilizar y convirtiendo al INA en una especie de sucursal de *WorldSkills*) y concentrar la mayor cantidad de recursos y programas a satisfacer las necesidades de algunos sectores específicos de la economía que requieren de Industria 4.0, va en contra de la finalidad del INA. Más aún si estos sectores, como las zonas francas, generan aproximadamente el 3% del empleo nacional, esto según datos aportados por el

economista Jorge Coronado, y, por ende, son los que menos aportes impositivos realizan al INA, en comparación con las empresas que se dedican a producir bienes y servicios para el mercado nacional.

Esto deja muy claro cuáles son los límites que establece la razón de ser del INA y debemos estar vigilantes, tanto de las reformas que se han realizado como de otras que se están ejecutando hacia el interior del INA para que esta pierda toda su autonomía pedagógica y administrativa y se convierta en una sucursal de *WorldSkills International*, mediante la modificación de formularios y procedimientos a solicitud de la Administración activa. Ante esto, este informe, tanto la primera como la segunda parte a entregar en diciembre, constituyen un ejercicio de auditoría sindical y ciudadana de los recursos del Instituto Nacional de Aprendizaje, para que se inviertan de conformidad con lo que establecen las leyes y no se extrapolen los alcances de estas.

A partir de 2018, con el gobierno de Carlos Alvarado y las presidencias ejecutivas de Andrés Valenciano Yamuni y Andrés Romero, comenzó un proceso de reestructuración del INA, el cual continúa en el gobierno de Rodrigo Chaves, con la Presidencia Ejecutiva de Juan Alfaro.

LO QUE REALMENTE DICE LA LEY SOBRE LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

4.0

La Ley 9931 tiene como título *Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la Revolución Industrial 4.0 y el empleo del futuro*. En otras palabras, “la empleabilidad” (la cual es abordada por el INA principalmente desde los fondos que aporta al SBD y a través de la subcontratación de los servicios privados de los CDE, sin generar mecanismos para que, desde una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria como la que propone SITRAINA se generen los mecanismos y lineamientos internos para que el INA pueda robustecerse y brindar estos servicios de modo directo), la “inclusión social”³ y la “productividad” deben entenderse “de cara a la “Revolución Industrial 4.0” y el “empleo del futuro”.

³ De acuerdo con la evaluación del Plan Estratégico Institucional I Semestre año 2022, al respecto del Objetivo 4: “Priorizar la atención de la población en Desventaja Social, mediante servicios de formación, capacitación y certificación, en igualdad de condiciones, que contribuyan a su movilidad social y la disminución de la pobreza en el país”, la meta del porcentaje del indicador de “personas en desventaja social capacitada que permanecen

Es aquí donde esta ley nos invita a investigar (ojalá desde la creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria conformada por especialistas de los distintos Núcleos y coordinada por Comercio y Servicios y personas especialistas en educación) el sentido general de su contenido y no solamente a diseñar mecanismos para su aplicación, sin una reflexión profunda de sus alcances.

Si hablamos de “Revolución Industrial 4.0” y el “empleo del futuro”, ¿a cuál futuro nos referimos? ¿Cuántas empresas y de cuáles sectores de la economía requieren de capacitaciones especializadas para empleos complejos, acordes con modelos complejos de producción, relacionados con la Industria 4.0?, ¿Cuántos años podríamos proyectar para que los demás sectores de la economía requieran de este tipo de capacitaciones? ¿Cuántos años podríamos proyectar para que las empresas nacionales, que se dedican a la producción de bienes y servicios para los mercados locales, podrán acceder a Tecnología 4.0 para sus proceso de producción y comercialización?

Estas respuestas requieren de investigación. El abordaje de la Revolución Industrial 4.00 y el empleo del futuro no puede partir de un racionalismo tecnológico y un globalismo, de acuerdo con el cual se imponen como criterios a priori la comprensión y asimilación del cambio tecnológico de punta y las concepciones globales de la educación técnica, en total independencia de la comprensión de los contextos de los mercados locales y sus condiciones y problemáticas específicas.

No se trata de reestructurar el INA para que satisfaga los intereses de EFTP de algunos sectores reducidos de la economía que ya cuentan con tecnología de punta y producen bienes y servicios complejos, transformando la Institución a partir de criterios globales y

o mejoran su condición laboral o ambas” era de 47%. Al respecto del indicador de “personas en desventaja social certificadas que permanecen o mejoran su condición laboral o ambas”, al meta también era 47%. Sin embargo, el 22 de agosto de 2022, el grado de ejecución se nos presenta en 0% y se nos dice esto responde a dos estudios que se encuentran en proceso (Acta 30-2022, p. 21). Al respecto del Objetivo 6: “Fomentar una cultura emprendedora que propicie las condiciones necesarias para el desarrollo del ecosistema pyme y el emprendimiento e innovación, de acuerdo con el Sistema de Banca para el Desarrollo, como una alternativa para el desarrollo económico, territorial y nacional”, el indicador “cantidad de personas beneficiarias de SBD que aprobaron alguna SCFP”, la meta era 11 449 y se había ejecutado solamente el 28,2%, lo que equivale a 3 244 personas. Lo que sí aumentó está más en función de los CDE, antes tercerizados, esto en relación con el indicador “porcentaje de emprendimientos que recibieron acompañamiento empresarial y que se desarrollan, según cobertura nacional”, cuya meta era de un 65% y se había logrado un 86%. Pero al respecto de tercer indicador “cantidad de beneficiarios del SBD que recibieron acompañamiento empresarial por medio del desarrollo de proyectos productivos”, la meta era de 1 450 y solamente se había logrado 335, para un 23,1% de grado de ejecución (p. 26)

convirtiéndola en una sucursal de *WorldSkills International*, la cual no está pensada en función de que la mayoría de las empresas nacionales ingresarán progresivamente al mundo de la Industria 4.0 y la ETFP debe adecuarse a sus condiciones reales, no así a los estándares globales de *WorldSkills*, para impulsar su crecimiento y el arribo de sus procesos productivos al mundo industrial del primer mundo.

Lo interesante de todo esto es que la “Revolución Industrial 4.0” no es mencionada en el desarrollo de la ley misma, estando presente solamente en su título y no en los otros artículos que conforman la reforma de la Ley Orgánica del INA que se realiza mediante la Ley 9931.

DEBILITAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA DEL INA

Sobre el presupuesto 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 (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 becas 21 bis para que las personas estudien inglés en institutos privados externos al INA. En relación con nuestra hipótesis y la exoneración del pago de seguro estudiantil, el 26 de setiembre de 2022, Ronald Bolaños Maroto, Representante del Sector Empresarial de la Junta Directiva del INA

Añade que personalmente quiere pasarle al señor Ministro de Trabajo una propuesta, porque una estrategia para impulsar la Formación Dual, es buscar paulatinamente exonerar a las grandes empresas de ese monto, al menos en los dos primeros años, como mínimo a las del sector turismo, que se han visto fuertemente golpeadas, para que se sientan aliviadas. Comenta que se debe incentivar esto, para que la Institución robustezca el fondo con recursos del Superávit. (Acta de Junta Directiva 34-2022, p. 23)

Esto representa un debilitamiento institucional y una disminución de capacidad instalada.

La Partida 1 se corresponde con “Servicios”. Esta comprende las subpartidas presupuestarias:

- a. 1.04 Servicios de Gestión y Apoyo: 13 495,1 (65,43%);
- b. 1.05 Gastos de Viaje y de Transporte: 1 918,2 (9,87%);
- c. 1,08 Mantenimiento y Reparación: 1 683,6 (8,66%);
- d. 1.02 Servicios Básicos 904,1 (4,65%);
- e. 1.01 Alquileres: 576,6 (2,97%);
- f. 1.03 Servicios Comerciales y Financieros 461,7 (2,38%)
- g. 1.07 Capacitación y Protocolo: 304,6 (1,57%) (INA, 2022, p. 140-162)

La propuesta original de presupuesto para 2023 le asignaba 31 116,9 millones, lo que representaba una reducción del 7,20%, en relación con el presupuesto de 2022. El presupuesto definitivo de 2023, le asignó a esta partida 19 436,7 millones. En conclusión, hay una diferencia de 11 680,2 millones entre la propuesta de presupuesto y el presupuesto definitivo de la página Web del INA, aunado a que en la propuesta ya había un decrecimiento del 7,20% del presupuesto, en comparación con 2022.

La Partida 2 está destinada a "Suministros y Materiales". El presupuesto propuesto el 26 de setiembre de 2026 era de 3 849,1 millones, 13,51% menos que en 2022. Pero el presupuesto definitivo le asigna 3 522,4 millones a esta partida, lo que implica 326,7 millones menos que en la propuesta original, la cual de por sí ya implicaba una cantidad 13,51% inferior a la de 2022. Esta es una de las causas de las constantes quejas y denuncias anónimas que recibe SITRAINA de personas técnicas y docentes, de que no hay insumos y materiales

para impartir las capacitaciones y procesos de formación técnica. “Materiales y Suministros” comprende las siguientes subpartidas:

- a. 2.99 Útiles Materiales y Suministros Diversos: 1 389,2 millones (39,44%)
- b. 2.02 Alimentos y Productos Agropecuarios: 746,0 millones (21,18%)
- c. 2.01 Productos Químicos y Conexos: 634,3 millones (18,01%)
- d. 2.03 Materiales y Productos de Uso en la Construcción y el Mantenimiento: 409,2 millones (11,62%)
- e. 2.04 Herramientas, Repuestos y Accesorios: 342,5 millones (9,75%) (INA, 2022, p. 162-170).

La Partida 5 es de “Bienes Duraderos” y comprende las siguientes subpartidas:

- a. 5.02 Construcciones Adiciones y Mejoras: 5.02.01 Edificios (3 292,3 millones)
- b. 5.01 Bienes Duraderos: 5.01.05 Equipo y Programas de Cómputo (1 264,5 millones); 5.01.07 Equipo y Mobiliario Educativo, Deportivo y Recreativo (324,2 millones); 5.01.021 Maquinaria y Equipos para la Producción” (635,1 millones): 5.01.99 Maquinaria y Equipo Mobiliario Diverso (152,5 millones); 5.99 Bienes Duraderos Diversos (145,6 millones). (INA, 2022, p. 170-174)

En función de la Partida 5, desglosada anteriormente, la propuesta de presupuesto de setiembre de 2022 le asignaba 9 965 millones, lo que equivalía a un incremento del 7,32%, en función del presupuesto de 2022. Pero en el presupuesto definitivo de 2023 le correspondió solamente 4 029,9 millones, o sea 5 935,1 millones menos que en la propuesta y una cantidad inferior a la asignada a esta partida en 2022.

Algo similar ocurre con la Partida 6, destinada a "Transferencias Corrientes", la cual se presupuestó en setiembre en 14 813,8 millones, lo que implicaba un 6,7% más que en 2022. Pero el presupuesto definitivo le consignó solamente 3 169,3 millones, lo que equivale a 11 644,5 millones menos que en la propuesta original de presupuesto.

Como se puede ver, el Presupuesto 2023 implica un debilitamiento de todos los servicios que brinda el INA con su capacidad instalada. Desde el mantenimiento de las instalaciones, los viáticos, la reparación de la maquinaria hasta los útiles educativos, necesarios para dar las capacitaciones y para dar un adecuado mantenimiento a los centros agrícolas, las granjas modelo y el acceso de las herramientas, pasando por la inversión en la reparación,

remodelación y fabricación de nueva infraestructura, se ven afectados con una reducción presupuestaria como la que implica la comparación de estos dos instrumentos.

Sobre el presupuesto de 2021 y 2022

Además de lo anterior, el informe de Auditoría Interna AI-ICI-11-2023 evidencia que en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República (en adelante, SIPP) “no se registra la totalidad de las modificaciones presupuestarias realizadas” en los Informes de Evaluación del Plan Operativo Institucional (en adelante EVAPOIA), en función de los periodos enero-diciembre de 2021 y enero-diciembre 2022 (p. 4).

En 2021, siendo Sofía Ramírez Gerente General del INA, existe una diferencia entre lo registrado en el SIPP y en el Informe de EVAPOIA Anual 2021, en función de la meta presupuestaria 2182, asociada a Gerencia General, que implica el aumento de 1 197,5 millones (p. 7).

El Informe de EVAPOIA Anual 2022 posee cifras ejecutadas menores a las registradas en el SIPP, en función de las metas presupuestarias 1394 y 1396, asociadas a las Unidades Regionales. Luego, hay una disminución presupuestaria de estas partidas de 312 millones y 288,4 millones, respectivamente, lo cual implica al menos 600.4 millones que se proyectaron para Unidades Regionales, los cuales, mediante modificaciones presupuestarias, dejaron de estar asociados a estas metas presupuestarias. Aún más significativas son las cifras de las metas presupuestarias 1327 y 1328, asociadas a la Unidad de Servicio al Usuario, las cuales reflejan una diferencia de 14,9 millones y 849,8 millones, respectivamente. (p. 8).

No debemos olvidar que

El hecho de que se presenten diferencias entre los Informes de Evaluación del POIA emitidos por la Unidad de Planificación y Evaluación y los datos registrados en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República, atenta contra la confiabilidad que debe mantener la información, máxime tratándose de datos que se exponen a consulta pública y que son sujetos de revisión por parte de los entes fiscalizadores internos y externos (p. 9)

MANEJO PERVERSO DE LA DEDICACIÓN EXCLUSIVA PARA RECORTAR PRESUPUESTO Y PRESIONAR PARA QUE LAS PERSONAS FUNCIONARIAS SE PASEN AL RÉGIMEN DE EMPLEO AUTÓNOMO DE INA

A estos recortes presupuestarios a las partidas mencionadas, podemos agregar los mecanismos que está empleando la Administración activa para disminuir la cantidad de contratos de dedicación exclusiva de las personas trabajadoras del INA, lo que de paso puede desmejorar la calidad de servicio que se le brinda a las empresas y a las personas, mediante fuga de talento. O sea, provocando un efecto contrario a lo que visualiza Wendy Fallas, en el oficio GG-940-2023, cuando se refiere a “cambio generacional”: “este fenómeno se debe gestionar de la manera más adecuada que evite que la institución se vea perjudicada con la fuga de talento humano especializado y con experiencia en el negocio”.⁴

Estas medidas de la Administración activa han generado gran preocupación entre las personas funcionarias que poseen dedicación exclusiva a tiempo definido y a tiempo indefinido, ya que, un gran número de ellas perciben un salario mayor que el salario global del INA, debido a que su salario compuesto comprende el rubro del contrato de la dedicación exclusiva y esta es una de las razones principales por las que no desean pasarse al régimen autónomo de empleo del INA, siendo la otra razón la pérdida de muchas condiciones de estabilidad laboral, tal y como lo ha denunciado SITRAINA, mediante la Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO.

En este sentido, si una persona funcionaria, bajo las condiciones señaladas en el párrafo anterior, se ve privada de su contrato de dedicación exclusiva, entonces su salario compuesto será inferior al salario global de régimen autónomo de empleo del INA⁵. Esto en el contexto de que había un plazo definido hasta el cual las personas funcionarias podían optar por pasarse de régimen de empleo o quedarse en el del Servicio Civil.

⁴ Es muy preocupante que desde 2022 se haya planificado un Portafolio de Proyectos que habla de “cambio generacional”, pero el 27 de julio de 2023, mediante el oficio GG-1412-2023, Wendy Fallas nos diga que al respecto del “cambio generacional”: “La Administración no ha iniciado ningún estudio sobre el tema, más que el análisis de la composición actual de las personas trabajadoras y jefaturas, tampoco ha girado oficios al respecto ni creado cronogramas o metodologías para su gestión”.

⁵ Mediante el oficio SITRAINA-111-2023, SITRAINA le solicitó a Sandra Rodríguez, Jefa de Recursos Humanos, información para realizar un cuadro comparativo para presentar en esta parte del *Informe Técnico y Académico*. Lamentablemente, el 28 de julio recibimos el oficio URH-426-2023 con la información imprecisa. El cuadro comparativo con del salario global del régimen autónomo de empleo del INA, el salario global de la Ley Marco de Empleo Público y el salario compuesto (con anualidades de 2, 5 y 10 años, con y sin dedicación exclusiva) para varios puestos operativos, administrativos y técnico docentes, lo presentaremos en la Segunda Parte del Informe Técnico y Académico, a presentar en el mes de diciembre.

El temor de las personas ha ido creciendo. De acuerdo con el oficio URH-401-2023, a junio de 2023, 1421 personas funcionarias se encontraban en el régimen de empleo del Servicio Civil y representaban el 49% de las personas trabajadoras del INA. De estas 1421 personas, 946 contaban con dedicación exclusiva, de las cuales 323 poseían un contrato a tiempo definido y 623 a tiempo indefinido.

Esto hace contraste con los datos brindados por Auditoría interna, en el Informe AI-ICI-09-2023, del 8 de junio de 2023, donde sostienen que 1311 personas funcionarias poseen dedicación exclusiva, de las cuales 588 mantienen un contrato a tiempo definido y 723 a tiempo indefinido. Luego, hay una diferencia de 110 personas entre los datos de URH y los de Auditoría interna, a la vez que 256 contratos menos de dedicación exclusiva a tiempo definido y dejaron de existir 100 contratos de dedicación exclusiva a tiempo indefinido. Esto evidencia tres consecuencias

- a. ya sea Auditoría interna o Recursos Humanos tienen datos imprecisos o estos datos se refieren a un corte cercano, pero con fecha diferente. Partimos de la hipótesis de que la segunda opción es la correcta para inferir las siguientes dos consecuencias
- b. Muchas personas han migrado, en un corto lapso de tiempo del régimen de empleo del Servicio Civil al autónomo del INA
- c. Se han reducido significativamente los contratos de dedicación exclusiva a tiempo definido y a tiempo indefinido en el INA.

Esto último se relaciona con el miedo que tiene la gente de permanecer en el Régimen del Servicio Civil y perder su dedicación exclusiva. Al respecto, SITRAINA ha recibido denuncias confidenciales de personas que se han visto sometidas a presión para que se pasen de régimen de empleo, empleando como mecanismo de intimidación, la dedicación exclusiva.

Si tomamos en cuenta que

- a. Según el oficio GG-940-2023, del 18 de mayo del año en curso: “Actualmente la Administración a través de la Unidad de Recursos Humanos está gestionando el proceso para emitir adendas al Contrato de Exclusividad, con el fin de limitar el plazo a un máximo de 5 años”. Esto quiere decir que la Administración ha estado contactando a las personas que poseen contratos de dedicación exclusiva a tiempo indefinido para pasar sus contratos a tiempos definidos de 5 años. Además, este

mismo oficio apela a la resolución DG-254-2009 para afirmar que la suscripción de contratos de dedicación exclusiva a tiempo definido y las correspondientes prórrogas, deberán justificarse la necesidad institucional, la relación costo oportunidad y el beneficio de interés público. Sin embargo, estos cambios en relación con la dedicación exclusiva a la fecha no han sido divulgados, mediante un Comunicado Oficial de la Administración y lo están tratando como un asunto individual con cada una de las personas afectadas, limitando el margen de acción sindical, en defensa de grupos de personas que pudieran estarse viendo afectadas de modo general por los nuevos requerimientos y propiciando las circunstancias para que cada persona pudiera ver su situación como exclusiva de sí misma y se pudiera sentir intimidada o presionada a pasarse de régimen de empleo.

- b. Desde inicios de junio recibimos denuncias de que Gerencia General estaba pidiendo información extra al formulario FR URH PSA 13 como requisito para evaluar la prolongación de un contrato de dedicación exclusiva a tiempo definido: “¿Cuáles funciones del servidor representan una necesidad institucional y por qué? ¿Cuál conflicto de intereses se puede presentar en caso de no existir dedicación exclusiva? Análisis de costo y oportunidad (teoría que permite evaluar decisiones cuando existen varias alternativas posibles y unos recursos escasos...) ¿Cuál es el interés público que se satisface?”⁶
- c. El 6 de junio de 2023, la Auditoría interna emite el informe AI-ICI-09-2023, en el cual posee marcados paralelismos con los argumentos legales expuestos por la Gerencia General en el oficio GG-940-2023, los cuales expusimos de modo general en el punto “a”, y emite recomendaciones que avalan los mecanismos que ha estado aplicando dicha Gerencia desde el mes de mayo, antes de que saliera este informe de Auditoría interna.
- d. El 20 de julio, Wendy Fallas comunicó públicamente que se había conformado un equipo de trabajo integrado por la Subgerencia Administrativa, la Asesoría Legal y

⁶ Estas preguntas son copiadas textualmente de una denuncia anónima que recibimos. Forman parte de un correo electrónico que recibió la persona denunciante y la redacción de las mismas, que no podemos corroborar que sea la propia de la Gerencia General, es evidencia de un ejercicio de violencia psicológica en contra de la persona que solicita la renovación del contrato de dedicación exclusiva. Frases como “en caso de no existir dedicación exclusiva” dejan muy en claro en manejo perverso que se le dio a está dando a este asunto.

la URH para implementar acciones administrativas relacionadas con el informe AI-ICI-09-2023 de Auditoría interna, el cual plantea una serie de argumentos a partir de los cuales hace un llamamiento a variar las condiciones actuales de la dedicación exclusiva a tiempo definido y a tiempo indefinido.

- e. A la fecha, la Administración no ha comunicado las acciones administrativas que van a tomar para arrojar claridad sobre las condiciones que deberán afrontar las personas trabajadoras con dedicación exclusiva y SITRIANA.
- f. El 18 de julio, mediante el oficio SITRAINANA-130-2023, se le solicitó a Juan Alfaro que, debido a la incertidumbre que hay en relación con la dedicación exclusiva, declarara sin periodo de vencimiento el plazo para que las personas funcionarias pudieran elegir pasarse de régimen de empleo y no recibimos respuesta.
- g. El lunes 24 de julio era el último día del plazo para que las personas se pudieran pasar de régimen de empleo, sin tener claridad sobre las nuevas condiciones que regularán los contratos de dedicación exclusiva y el viernes 21 de julio, de fuente desconocida, se viralizó en el INA el informe AI-ICI-09-2023.
- h. El martes 25 de julio, URH comunicó que las personas podían decidir pasarse de régimen de empleo hasta el 27 de julio, extendiendo la agonía que habían vivido muchas personas durante el fin de semana largo del 22 al 24 de julio, por algunos días más. Esto porque la extensión de algunas horas para decidir pasarse o no de régimen de empleo no fue acompañada de nuevos insumos que arrojaran claridad sobre las nuevas condiciones para los contratos de dedicación exclusiva.

oEntonces, es evidente que ha habido violencia psicológica y estructural en contra de aproximadamente 1000 personas que cuentan con dedicación exclusiva en el INA y quienes han decidido no pasarse al régimen autónomo de empleo del INA y de las que se pasaron como resultado del ejercicio de mecanismos de intimidación. Esto a pesar de que, en cierto sentido tenga y no tenga razón la afirmación de Wendy Fallas, en el oficio GG-940-2023, cuando sostiene que “no se está analizando eliminar la dedicación exclusiva siempre que esta se encuentre ajustada al marco legal”. Tiene razón en tanto que se están apegando a criterios de legalidad que se adecúan a su posición. No tiene razón en tanto que esos no son los únicos criterios legales que hay referentes al tema y SITRAINANA construirá prontamente sus argumentos legales para defender a las personas trabajadoras.

En este sentido, desde una visión fiscalista, se busca reducir los costos de la Partida 0 o “Remuneraciones”, la cual para 2023, según el Presupuesto Aprobado del INA, el que se encuentra en la página Web de la Institución, es de 62 973,4 millones (p. 65) y según Auditoría interna en el informe AI-ICI-09-2023 es de 62 974,4 millones.

En fin, se ha recurrido a mecanismos de intimidación y violencia psicológica para presionar a las personas para que:

- a. Se pasen al nuevo régimen de empleo del INA
- b. Acostumbrar a las personas funcionarias a un tipo de conducta institucional, de acuerdo con la cual las decisiones se toman de arriba hacia abajo, sin que la gente se pueda oponer y tema a la parte impositiva. Esto en función de la conducta que requiere de la gente la Administración para reestructurar el INA, convertirlo en una sucursal de *WorldSkills International* y generar procesos de movilidad laboral con desvinculación del personal que no responda a las exigencias y los estándares de esa asociación internacional.

Retomando la hipótesis expuesta por SITRAINIA, referente a que todos estos recortes se están realizando para captar recursos para destinarlos a la reestructuración del INA, la adecuación de la institución a los requerimientos de *WorldSkills International*, el pago del seguro estudiantil que actualmente realizan las empresas en los programas de Educación Dual y las becas 21 bis, procedemos a tratar el tema del inglés y las controversiales becas 21 bis, las cuales tienen como precedentes las becas INA + Capaz, las cuales han sido cuestionadas y el informe de Auditoría interna al respecto de este tema, así como lo tratado en sesión de Junta Directiva fue declarado confidencial. Sin embargo, SITRAINIA se compromete con todo el INA que esa información pronto será de dominio público y será uno de los insumos que trataremos en la entrega de la Segunda Parte del *Informe Técnico y Académico*, a realizarse en el mes de diciembre de este año, aplicando principios de auditoría ciudadana y sindical.

Ante esto, SITRAINIA hace un llamado a la Auditoría interna para que esté vigilante de todos estos procesos y, de un modo más puntal, a que fiscalice a cuáles centros se estará beneficiando con este tipo de becas, para que realice un estudio de las compañías en las que estudiará la mayoría de las personas y determine si no hay algunos sectores o grupos de poder que se pudieran beneficiar de este modelo de becas que propone la Administración activa.

LAS METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO COMO PUNTO DE EQUILIBRIO DE LA DETERMINACIÓN DE LA OFERTA DE INGLÉS DEL INA

Durante el gobierno de Carlos Alvarado no solamente se planificó y aprobó la reforma de la Ley Orgánica del INA, sino también se generó las condiciones para que el INA pudiera justificar que no tenía la capacidad instalada suficiente como para alcanzar la meta de egresar 35 000 personas de inglés y de ahí derivar la necesidad de subcontratar servicios de formación de inglés a entidades privadas y tercerizar las becas.

De acuerdo con Jacqueline Vargas, Ex Gestora Regional, durante el periodo 2018-2022 se estableció la meta de egresar a 35 000 personas de inglés, en el gobierno de Carlos Alvarado. Esta meta fue establecida, en conjunto con Casa Presidencial, ya que era un tema político promover la realización de esfuerzos extra para egresar personas de inglés y el INA asumió ese reto, a pesar de que significaba una cifra que se correspondía con más del doble de lo que siempre se había generado

el INA egresa tradicionalmente 3500 personas por año y eso se multiplica por 4 son alrededor de 14 mil, máximo 15 mil, entonces los 35 000 les suponen más del doble de personas egresadas, entonces a través de los contratos con entes de derecho privado, están echando mano de entes externos a los cuales pueden contratar (Acta 26-2022, p. 19).

Esta meta se estableció cuando se formuló el *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública*, tomando en consideración que la formación en inglés es de las que tiene mayor demanda. Ahora bien, si este es un problema país y no solo del INA, ¿por qué asumir una meta tan elevada que rebasa, y por mucho, la capacidad instalada de la Institución?

Por otra parte, según Rocío López, jefa de la UPE, históricamente ha habido una alta tasa de deserción, con problemas multicausales (Acta 26-2022, p. 16). En concordancia con esto, no todas las personas que inician un programa de formación con el INA se egresan y de ahí que la oferta tiene que ser incluso mayor que el resultado esperado o, en este caso, significativamente mayor que 35 000 personas egresadas.

En síntesis, las autoridades del INA del periodo 2018-2022, de modo irresponsable, asumieron el compromiso de egresar una cantidad mucho mayor a la cantidad de personas que podía formar la Institución y, a partir de la creación de esta necesidad, justificaron

parcialmente la reforma de la Ley del INA, en función de subcontratar empresas privadas para que brinden la formación en inglés que debe impartir la Institución⁷.

Al respecto de esto, Sofía Ramírez, en ese entonces Gerente General y ahora miembro de Junta Directiva, y Andrés Romero, quien fuera Presidente Ejecutivo y ahora también es miembro de Junta Directiva, hicieron el lanzamiento del proyecto *Becas INA Más Capaz*, el cual fue cuestionado y sometido a investigación, quedando como documentos confidenciales el informe de Auditoría interna ICI-03-2022 y lo referente al tema en el Acta de Junta Directiva 20-2022, del 2 de mayo de 2022. SITRAINA se compromete a que esta información pronto será de dominio público y será uno de los insumos documentales que emplearemos en la redacción de la Segunda Parte del *Informe Técnico y Académico*, a entregar en el mes de diciembre.

A partir del establecimiento de una meta imposible, la Administración activa a cargo de Andrés Valenciano Yamuni y Andrés Romero no buscó generar capacidad instalada a mediano y largo plazo, para aumentar la capacidad de respuesta para brindar estos servicios educativos desde la Institución. Contrariamente, estableció leyes y reglamentos que condujeran a la tercerización de los servicios, tomando como premisa la meta de cantidad de personas egresadas que las autoridades del INA habían aceptado irresponsablemente. Además de esto, incluso antes de la aprobación de la Ley 9931, la Administración de Andrés Valenciano Yamuni comenzó los procesos de contratación de entes de derecho privado, aplicando la tercerización de servicios de la enseñanza del inglés:

En el primer semestre del 2019 se consolidó el pliego de condiciones y se publicó en el SICOP el cartel para la contratación de entes de derecho públicos y privados, que brinden servicios de capacitación y formación profesional en inglés. A inicios del año 2021, se consolidó un nuevo pliego de condiciones cartelarias, constituido en su totalidad con la nueva oferta de Programas de Habilitación de inglés, en modalidad de entrega presencial y no presencial. Debido a este esfuerzo institucional, se han concretado los trámites para la contratación de servicios de inglés con entes públicos

⁷ SITRAINA está consciente de la existencia de la figura de los “convenios”, los cuales no implican una subcontratación de servicios, ya que, mediante ellos se establecen alianzas estratégicas en las que no media dinero. Pero, por este mismo motivo, tal y como lo afirma Jacqueline Vargas, pocas de las instancias que se acercan participan y las que participan representan un impacto mínimo en función de los datos cuantitativos de la oferta del INA (Acta 26-2022, p. 27).

y privados, en modalidad presencial y no presencial, en las siguientes zonas: Guanacaste: Liberia, Bagaces, Cañas, Santa Cruz. Iniciado 2020. San Carlos: Upala, Sarapiquí, Fortuna, Pital, Ciudad Quesada, Río Cuarto, La Marina. Iniciado 2021. Puntarenas. Iniciado 2021. Cartago, Los Santos. Iniciado 2021. Así mismo, se encuentran en trámite para eventual Inicio 2022: Limón, Pérez Zeledón y Heredia. (GG-848-2022).

SITRAINA debe reconocer que la Administración de Juan Alfaro y el gobierno de Rodrigo Chaves fueron más mesurados y no establecieron una meta hiperbólica de personas egresadas de capacitaciones y programas de inglés a nivel nacional. Conforme al *Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 “Rogelio Fernández Güell”* (en adelante PND), el gobierno se ha propuesto como meta egresar a 12 000 personas de inglés en el periodo 2023-2026 (p. 151).

Si nos apegamos a las cifras expuestas más arriba por Jacqueline Vargas, si el INA tiene la capacidad instalada para egresar como máximo 15 000 personas en 4 años, entonces con su capacidad actual máxima, puede egresar a 3 750 personas por año y esto multiplicado por 3 años (periodo 2023-2026) suma 11 250 personas.

En contraste con las cifras de Jacqueline Vargas, Carmen González Chaverri, Gestora de SINAFOR, mediante el oficio GRSINAFOR-216-2023 sostiene que, de acuerdo con datos de la UPE, el INA egresó de inglés 1 078 personas en 2021 y 2 192 en 2022, lo cual implaría que, manteniendo la cantidad de personas egresadas de 2022, en tres años se egresarían solamente 6 576 personas.

Sin embargo, en la Diapositiva 6 de la presentación de *Power Point* del *Portafolio de Proyectos*, se dice que solo para 2023, el INA cuenta con 12 090 cupos de inglés. Además, la meta a alcanzar no la debe cumplir solamente los resultados del INA, es una meta país y si recurrimos a la cantidad de personas egresadas de programas de inglés a nivel nacional, en 2019 se egresaron 3 290 personas, en 2020 se egresaron 1 775 personas y en 2021 se egresaron 1 651 personas. Estas cifras reflejan el efecto de la pandemia y para 2022 la cantidad de personas egresadas dio un salto significativo al alcanzar las 6 981. Es necesario aclarar que estas cifras no contemplan a las personas que se han aprobado algún servicio de capacitación y prueba de certificación de competencia laboral en el idioma inglés, a nivel nacional: 2019 (3 813 personas), 2020 (4 252 personas), 2021 (3 935 personas), 2022 (5 327 personas). (Acta

de Junta Directiva, 27-2022, p. 22). Luego, si partimos de los datos de Carmen González y la cantidad de personas egresadas de inglés a nivel nacional, entonces en 2021, 573 personas se egresaron fuera del INA y en 2022, 4 789 personas.

En consecuencia, tanto si partimos de los datos aportados por Jacqueline Vargas, ex Gestora Regional, como si partimos de la comparación de los datos aportados por Carmen González, Gestora de SINAFOR, con los resultados nacionales, el INA tiene la capacidad suficiente para contribuir, e incluso superar, la meta propuesta en el PND, sin necesidad de recurrir a becas 21 bis o a contrataciones de personal en condiciones de subempleo.

Incluso si se mantuviera la cantidad presentada por Carmen González de personas egresadas de inglés en el INA en 2022 (2 192 personas) y le restáramos 5 173 personas a la cantidad de personas egresadas de inglés en 2022 a nivel nacional, en tres años se lograría la meta de egresar a 12 000 personas de inglés en el país. Esto sin siquiera contabilizar a las personas que aprobaron algún servicio de capacitación y prueba de certificación de competencia laboral en el idioma inglés.

En la segunda parte del *Informe Técnico y Académico*, a presentar en el mes de diciembre, investigaremos y daremos razón de por qué las cifras presentadas por Jacqueline Vargas y Carmen González no concuerdan, aunque por el momento, las cifras de personas egresadas a nivel nacional, en ambos casos nos hace arribar a la misma conclusión: el INA no es la única instancia de educación que debe cumplir la meta de personas egresadas de inglés y, sumándole los datos de las personas que se egresan en el país, se superará la meta de las 12 000 personas egresadas en el periodo 2023-2026.

Las metas propuestas por el PND por año son progresivas:

- a. 2023: 2898 personas egresadas;
- b. 2024: 2964 personas egresadas;
- c. 2025: 3032 personas egresadas;
- d. 2026: 3016 personas egresadas (PND, p. 162).

De acuerdo con los datos analizados anteriormente, el INA podría aprovechar estas condiciones para enfocarse en aumentar a mediano y largo su capacidad instalada para brindar capacitación y formación en inglés, sin tener la necesidad de recurrir a la subcontratación de servicios y no en generar una oferta que rebase la meta del PND, otorgando becas 21 bis masivamente. Al respecto del tema, cabe recalcar que, según el oficio

UPE-254-2023, se han realizado dos estudios sobre la capacidad instalada del INA, en temas de infraestructura y uso de espacios, uno en 2014 y otro en 2016. Luego, desde hace 7 años no se realiza un estudio de la capacidad instalada del INA para brindar sus servicios, a pesar de que esta debe ser medida para determinar si existe o no existe la capacidad instalada suficiente para brindar un determinado servicio.

Al respecto de este modelo de becas que está promoviendo la Administración activa en el *Portafolio de Proyectos*, “la señora Gerente General responde que en las becas 21 bis, lo que se hace es becar al estudiante, para que escoja el Centro de Formación al cual desea ingresar y ahí, lo coloquen en el programa que se elija para la formación en inglés.” (Acta de Junta Directiva, 34-2022, p. 41).

El INA debe actuar con proporción y medida, a sabiendas de que los recursos institucionales son limitados y tienen que responder a todos los servicios que presta la institución. Si los recursos fueran infinitos, sería una maravilla duplicar o triplicar los resultados en función de la meta del PND, pero no lo son. Es por eso que no podemos abarcar toda la demanda que haya en el mercado de capacitación y formación en inglés, y como institución debemos reconocer esto, ya que

El señor Presidente agrega que cualquier esfuerzo que la Institución pueda hacer, siendo la Junta Directiva la primera, en buscar la ampliación de cobertura en inglés, debe decir que, salvo que se transformen a todos los docentes actuales y la institución pase a ser una Centro de Inglés, no se podría llenar la demanda que hay actualmente. (Acta de Junta Directiva, 34-2022, p. 42)

En consecuencia, la existencia de una gran demanda de un servicio no necesariamente justifica que deba cubrirse totalmente esa demanda, a costas de debilitar otros procesos institucionales. Debemos gestionar las soluciones, en la medida de las limitaciones institucionales, tal y como lo hizo muy adecuadamente en el Centro Nacional Especializado en Turismo (en adelante CENETUR), tal y como lo narra en el Acta de Junta Directiva 33-2022, del 12 de setiembre de 2022:

el cupo de CENETUR en temas de inglés para el próximo año es de ciento cincuenta cupos y llegó un momento en el que tenían un montón de gente que se encontraban ahí por la publicación que se realizó y se iba a tener que devolver a muchas personas. Añade que la decisión que se tomó fue, no devolver a las personas porque al final la

dirección Regional Oriental, tiene como seis o siete centros que brindarán inglés el próximo año y esa información se podría aprovechar para poder establecer una estrategia, con toda la información en la lógica de ampliar cobertura y buscar redirigir a esas personas a los otros centros que están en la sede de la Regional Oriental. (p. 4)

Este es el tipo de soluciones que podemos brindar, reconociendo la limitación de recursos con que cuenta la institución y la importancia de que los demás programas del Sistema de Capacitación y Formación Profesional (en adelante SCFP) también estén cubiertos.

En otro punto, la justificación de la primera acción estratégica del *Portafolio de Proyectos*, “Fortalecimiento Formación en Inglés”, se basa en el PND. En consulta hecha a Carmen González, Gestora de SINAFOR, sobre cuáles aspectos del PND se basa la justificación de esta acción estratégica, nos la desglosó muy puntualmente. Carmen González nos remitió a aspectos específicos del PND, el *Plan Estratégico Nacional 2022-2050* y al Plan Estratégico Institucional 2019-2025 (en adelante PEI). Al respecto de los aspectos de los primeros dos instrumentos, los mismos nos brindan algunas premisas generales, desde las cuales no se deduce la estrategia de fortalecimiento del inglés que pretende ejecutar la Administración. Al respecto del tercer instrumento, en la segunda parte del *Informe Técnico y Académico* brindaremos un análisis comparativo de todo lo referente a inglés en el PEI, antes de ser actualizado y la versión actual, para explicar cómo estas modificaciones justifican “una tasa anual de incremento de personas con competencias multilingüísticas” de personas que se certifican y egresan de los programas y “se incorporan o permanecen en el mercado laboral, en los seis meses después de la graduación” (p. 20), de lo cual tampoco se deduce un programa masivo de becas 21 bis y de contrataciones de personal docente y administrativo en condiciones de subempleo.

En relación con aumentar la capacidad instalada, debemos reconocer que la Administración está trabajando también en aumentar la capacidad instalada del INA, pero recurriendo a contratos a tiempo definido, generalmente mediante plazas a medio tiempo y por un periodo de seis meses. En ese sentido, SITRAINA está de acuerdo en contratar personal para abrir cursos propios del INA por las noches y los fines de semana, pero con plazas interinas con contrato indefinido y por tiempo completo que permitan ir generando un verdadero proceso de relevo generacional en la Institución.

De acuerdo con el oficio URH-414-2023, del 23 de marzo de 2023 a la fecha, se han contratado 6 plazas por un periodo de 6 meses, para trabajar en jornadas mixtas bajo la descripción “Cuartos y Medios Tiempos – Fortalecimiento del Inglés, 3 de las cuales se asocian a la Unidad Regional Occidental, 2 a la Unidad Regional de Cartago y una la Unidad Regional Chorotega. Además, según Sandra Rodríguez, Jefa de Recursos Humanos, en el oficio supra citado, “se proyecta que en lo que resta de este año se pueda contratar 48 personas, 6 calificadas como Persona Técnica 1/2 y 42 calificadas como Persona Formadora para el Trabajo 3/4”. De estas plazas 6 serán para la Unidad Regional Brunca; 5 para la Unidad Regional de Cartago; 1 para Proceso Servicio al Usuario de la Unidad Regional de Cartago; 3 para la Unidad Regional Occidental; 3 para el Centro de Formación Profesional de Grecia; 6 para la Unidad Regional Oriental; 4 para la Unidad Regional Chorotega; 1 para Proceso de Servicio al Usuario de la Unidad Regional Chorotega; 6 para la Unidad Regional de Heredia; 4 para Unidad Regional Huetar Caribe; 1 para el Centro Polivalente de Guácimo; 1 para el Centro de Formación Profesional de Limón; 6 para la Unidad Regional Huetar Norte; 5 para la Unidad Regional Pacífico Central y 1 para Servicio al Usuario de la Unidad Regional Pacífico Central.

También, conforme al oficio URH-423-2023, dos plazas han sido transformadas de plazas administrativas a docentes, una asociada a $\frac{1}{4}$ y $\frac{1}{2}$ tiempos para el fortalecimiento de inglés (ubicada en la Unidad Regional Central Oriental) y la otra para el Proyecto 21 bis (Ubicada en la Unidad Regional Pacífico Central). Esto podría tratarse de un experimento realizado por la Administración, el cual podría afectar a más plazas como estas que se correspondía con la clasificación “Persona Trabajadora Operativa Calificada” y “Persona Conductor 2”, las cuales pasaron a ser “Persona Formadora para el Trabajo 3” y “Persona Formadora para el Trabajo 4”.

Dos cosas nos preocupan de todas estas contrataciones:

1. Según el artículo 55 del Reglamento Autónomo de Servicios, los nombramientos de personas interinas no requieren proceso concursal, por lo que no se ha publicado ningún concurso para estos puestos. Esto presenta serios obstáculos para la fiscalización de estos nombramientos y es una de las causas por las cuales emitimos la Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO, en contra de este régimen autónomo de empleo: basta con un reglamento aprobado por Junta Directiva para

hacer lo que les dé la gana a las Autoridades (tal y como lo han hecho con los puestos de confianza y con la modificación de los procedimientos para elegir a las jefaturas, como veremos más adelante), siempre y cuando no sea ilegal, a diferencia de la experiencia del Servicio Civil que es el resultado histórico de la aplicación de procedimientos que garanticen la transparencia y la idoneidad de los nombramientos.

2. Esto pareciera ser un plan piloto para establecer un nuevo modelo de contratación por tiempo definido para toda la institución, el cual podría dejar de aplicarse solamente para inglés y abarcar otras áreas del SCFP.

Las nuevas condiciones de contratación a la que serán sometidas las personas profesoras de inglés se dan en condiciones de subempleo e implican un desarraigo con la cultura institucional del INA. Además, esta nueva capacidad instalada es presencialista, en otras palabras, brinda la solución para un problema inmediato, pero no una solución a mediano y largo plazo, ya que estas personas funcionarias no serán formadas por y para el INA y no habrá una curva de aprendizaje.

Finalmente, existe el peligro de que la generación de esta nueva capacidad instalada del INA para brindar formación en inglés sea una especie de plan piloto para diagnosticar si este modelo de contratación puede convertirse en la norma de la Institución e incluso personas que se encuentran en el régimen autónomo de empleo del INA vean modificados sus contratos y puedan llegar a trabajar bajo las nuevas condiciones⁸. Esto se correspondería con la visión de la transformación que debe tener el INA, según la Academia de Centroamérica, para la cual Cornick (2022) expone lo siguiente:

Las reformas a este artículo logran tres cosas... c) Se autoriza al INA para realizar contrataciones al amparo del derecho laboral común, incluyendo contrataciones por tiempo definido... Nótese sin embargo que esa es simplemente una opción, que la institución puede utilizar o no utilizar, y hacerlo de manera intensiva o marginal. Dada la amplia discusión sobre la necesidad de que la oferta programática de la institución se adapte en tiempo real a las necesidades presentes y futuras del mercado laboral, y la imposibilidad material de que personal de planta se mantenga permanentemente actualizado en la frontera tecnológica, las contrataciones de personal a plazo fijo,

⁸ No debemos olvidar los mecanismos de presión psicológica que se han ejercido en función de la dedicación exclusiva y el traslado al régimen autónomo de empleo del INA, tal y como lo detallamos más arriba.

junto con la contratación de servicios de centros de capacitación externos, también a plazo fijo, deberían de ser la opción principal de la institución (p. 41).

Este nuevo modelo de contratación, bajo figuras de subempleo, hace imposible que se formen personas funcionarias técnicas y docentes para que mejoren la calidad de los servicios a mediano y largo plazo. Esto afecta directamente el compromiso del INA con la calidad: ¿de qué le sirve al INA certificar internacionalmente a una persona docente que va a trabajar en la Institución durante seis meses y esperar a que el INA o alguna empresa le contrate por otro periodo, una vez que transcurra ese lapso de tiempo? ¿Será que las personas docentes, contratadas bajo esta modalidad, además de estar sometidas a condiciones de subempleo, tendrán que pagar de sus propios bolsillos sus certificaciones internacionales para poder ofrecer sus servicios profesionales al INA?

Las dinámicas de una institución deben pensarse en función de sus propios recursos, ya que los recursos son limitados. Al respecto de una propuesta de masificar las becas 21 bis, también debe mencionarse que la formación en inglés en el INA cuenta con estrictos criterios de selección de las personas que aplican para obtener algún tipo de formación en este idioma. Debido a la demanda institucional, se excluye personas que no cumplen con los perfiles formativos. Estas personas podrían recurrir a centros subcontratados por el INA y recibir formación y beca para estudiar ahí, a pesar de que no calificaban para ser formadas por el INA. ¿Estamos diciendo que, con la subcontratación de los servicios privados estamos brindando un tipo de formación diferente de la propiamente institucional y a la que tienen acceso personas que no cuentan con todas las cualidades necesarias para egresarse de programas de inglés?

El espíritu del legislador al estatuir el artículo 21 bis era abrir la posibilidad para que cuando una persona o una empresa necesitara una capacitación demasiado especializada, en función de procesos complejos de producción, la cual no pudiera brindar el INA, entonces el INA tuviera la posibilidad, no la obligación, de brindarle una beca para que se forme en alguna instancia pública o privada. En otras palabras, la creación de una necesidad, resultado del establecimiento de una meta imposible de cumplir, no justifica que el INA no tenga capacidad instalada y tenga que otorgar becas masivamente a estudiantes para que estudien en institutos privados que no son directamente subcontratados por el INA. En ese sentido, es preferible que el INA no cumpla con una meta que se ha impuesto la Administración y se

realice inversiones que generen más capacidad instalada de la institución, no solo para atender la formación en inglés, sino en las demás disciplinas que requieren las personas y empresas del mercado nacional.

En función de la transformación del modelo curricular del INA de 2022, a partir del cual el currículo de todas las capacitaciones de la Institución debe adecuarse a un modelo basado en la teoría de las competencias, se comienza a cimentar las bases para generar capacitaciones de inglés para zonas francas. Mediante un convenio con el Consejo de la Promoción de la Competitividad, *Sykes* donó el tiempo experto de un curricularista, el cual participó en el diseño de la nueva currícula de inglés. No debemos olvidar que empresas como *Sykes* requieren de un inglés técnico, enfocado en los servicios específicos que brindan y de ahí el interés de influenciar la conformación del currículo de las capacitaciones de inglés. Además, con el otorgamiento de becas 21 bis, SITRAINA fiscalizará que no se le otorguen becas de este tipo a personas que trabajan para empresas bajo el régimen de zona franca, cuando estas capacitaciones sean brindadas por las mismas empresas, ya que esto sería como que el INA pagara los procesos de inducción que estas tradicionalmente han hecho y deben hacer de su nuevo personal (Acta 27-2022, p. 27).⁹

EL ARTÍCULO 21 BIS ES UNA HERRAMIENTA PARA APLICARSE EN CASOS EXCEPCIONALES

El artículo 21 bis de la Ley 9931 le brinda una herramienta al INA que debe aplicarse en casos de excepción y no constituir la norma a seguir en la determinación de las dinámicas de la Institución. Este artículo dice:

Cuando el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) no tenga la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio de capacitación y formación requerido por esta... el instituto podrá otorgar becas para cubrir el costo de dichos servicios en centros, públicos o privados...

En este sentido, queda claro en la sintaxis y la semántica del artículo que esta herramienta se debe aplicar cuando el INA “no tenga la capacidad” y es un deber de la Administración identificar todos aquellos sectores del INA que no poseen la suficiente

⁹ Al respecto, según el oficio SGT-596-2023, *Sykes Latin America S.A* es uno de los 24 Centros Educativos Acreditados y con Aval técnico para brindar capacitaciones bajo la modalidad 21 bis.

capacidad instalada, no solamente el subsector de inglés, y generar los mecanismos para que el INA logre tener esa capacidad a corto, mediano o largo plazo, preferiblemente, esto para SITRAINIA, sin la necesidad de recurrir a condiciones de subempleo.

En función de lo que expuesto más arriba sobre las metas asumidas por el INA de cantidad de personas graduadas de inglés, si las autoridades del INA en el periodo del gobierno pasado aceptaron lidiar con metas que incluso triplican la capacidad que tiene el INA, con la limitación de sus recursos y su capacidad instalada, para egresar personas en inglés, entonces la raíz de esas metas fue un acto político de irresponsabilidad por parte del Poder Ejecutivo y la Administración superior del INA y no una premisa para justificar que el INA “no cuenta con la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio”.

En este mismo sentido, el hecho de que, según estudios hechos por entidades como CINDE, exista una demanda muy grande de capacitación y formación en inglés, esto no es una justificación necesaria para que la Administración actual trate de egresar a muchas más personas que las propuestas de la meta del PND. Luego, la demanda por sí misma no es una razón suficiente para ejecutar programas que destinen miles de millones de colones adicionales a la capacitación y formación de inglés, esto porque los recursos institucionales son finitos y, destinar este presupuesto a becas 21 bis, implicará el debilitamiento de otros procesos institucionales, entre ellos la satisfacción de las demandas de otros sectores de la economía.

La redacción misma de la ley no tiende a justificar la aplicación de este mecanismo masivamente. En términos lógicos, la ley habla de casos particulares y no de una generalidad, por eso se refiere a “una persona” y no a “grupos de personas” o a “muchas personas”¹⁰. La ley tampoco se refiere a un servicio general que brinda la institución sino a un “determinado servicio”. Esto se debe a que el espíritu del legislador no responde al otorgamiento masivo de becas 21 bis, sino a casos muy especiales.

¹⁰ En términos lógicos existen afirmaciones categóricas (“Todo S es P” y “Ningún S es P”) y afirmaciones particulares (“Algún S es P” y “Algún S no es P”). Las afirmaciones categóricas afirmativa y negativa se refieren a que la totalidad de los elementos “S” (el Sujeto) pertenecen o no pertenecen al conjunto “P” (el Predicado). Por su parte, las afirmaciones particulares afirmativa y negativa se refieren a que “un elemento” de “S” pertenece o no pertenece al conjunto de “P”. (Copi, 2007 p. 209-244) Luego, cuando se dice “una persona”, esto se refiere a “un elemento” y la afirmación es particular y no categórica. Es la excepción y no la regla.

Además, el texto deja claro que “el instituto podrá otorgar becas”, lo que quiere decir que la Administración activa no puede decir que el modelo de becas 21 bis que está planeado en el *Portafolio de Proyectos*, a partir del cual está generando una sobre oferta de inglés en función de los recursos limitados del INA, de acuerdo con una transformación de la EFTP del INA y empleando como uno de entre varios mecanismos, becas para que las personas estudien en institutos privados, derive sí y solo sí o necesariamente de la Ley 9931 (en otras palabras como si la ley obligara a la aplicación de este mecanismo, lo cual es una falacia de causa falsa) y la Administración no disponga de otras opciones administrativas y política, como por ejemplo, asumir su cuota de responsabilidad con la definición de una meta de personas egresadas de inglés que no puede cumplir (periodo 2018-2022) o reconocer que no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer toda la demanda de un subsector (inglés) sin debilitar las otras demandas de EFTP.

El artículo 21 bis no dice “el instituto está obligado a otorgar becas” y esto, ¿por qué? Porque el espíritu del legislador es muy distinto de la interpretación y aplicación que la Administración le está dando al artículo 21 bis, desde la gestión de Andrés Romero como Presidente Ejecutivo del INA, con las controversiales Becas INA + Capaz, hasta la gestión de Juan Alfaro y la interpretación que le está dando a las becas 21 bis, a través del *Portafolio de Proyectos*.

Lo que el espíritu del legislador quiso expresar es que, debido al cambio tecnológico acelerado, existen determinados procesos especializados que requieren de capacitaciones para las cuales el INA no está preparado para brindar y, por tanto, podrá gestionar estas capacitaciones especializadas afuera del INA. Esto ha sido expresado muy acertadamente por Jorge Cornick, en un evento de la Academia de Centroamérica, quien se explicó en los siguientes términos:

la diversificación de las economías y la integración de múltiples saberes que se distribuyen en redes muy bastas de personas y se integran para generar productos de alta intensidad de conocimiento... es impensable sin el desarrollo de recursos humanos altamente calificados o calificados además de manera específica, según las condiciones de evolución de la industria... Para los centros de formación y capacitación este ha sido un reto muy difícil de enfrentar (Academia de Centroamérica, 2022)

En síntesis, el artículo 21 bis no es suficiente para justificar las becas 21 bis que está proponiendo la Administración activa en el *Portafolio de Proyectos*, ya que extrapola lo que quiso decir el legislador. Luego, este artículo está diseñado para ser aplicado a casos excepcionales y no para ser la norma en las dinámicas de la institución.

A pesar de esto, 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.

Al respecto, SITRAINA se pregunta, partiendo del hecho de que los recursos presupuestarios son finitos, ¿qué otras partidas presupuestarias se verán afectadas por este crecimiento desmedido del presupuesto para este mecanismo de tercerización? ¿A cuáles Núcleos y Unidades Organizativas afectará el presupuesto estimado para becas 21 bis en 2024? ¿Esto debilitará los presupuestos de las partidas 1 y 2 de las Unidades Regionales? ¿Es en función de esto que el *Portafolio de Proyectos* habla de un *rebranding* de la oferta de ETFP? ¿Los programas del ETFP de otros Núcleos y sectores están en peligro de ser cerrados o desfinanciados? ¿Cuál será la proporción presupuestaria en relación con las Ayudas Socioeconómicas y las Becas de Educación Dual? SITRAINA le solicita a la Auditoría interna indagar qué otros servicios de la Institución se verán debilitados con esta asignación presupuestaria e invita a la Junta Directiva a valorar, en este último sentido, sus votos en función de la aprobación del Presupuesto 2024.

Solo debemos indicar que el 10% del presupuesto asignado a la Partida 1 “Servicios” se estima en 2 923,4 millones y el 10% del presupuesto de la Partida 2 “Materiales y Suministros” es de 397,3 millones. SITRAINA ha recibido información de que en apariencia se le está solicitando a las Jefaturas de las Unidades Regionales reducir el presupuesto de las Partidas 1 y 2 para captar recursos económicos para las becas 21 bis. Luego, la afectación que pueden tener las Unidades Regionales en cuestión de mantenimiento de los edificios, las zonas verdes, la limpieza, etc., así como el abastecimiento de los insumos necesarios para que las personas docentes puedan llevar a cabo con éxito sus capacitaciones y programas de

formación; puede ser muy significativa, si estos aspectos son ignorados por Junta Directiva, cuanto tenga que aprobar el Presupuesto 2024.

A la fecha, según datos suministrados por Rocío Arce, Subgerente Técnica, mediante el oficio SGT-586-2023, existen 24 Centros Educativos Acreditados y con Aval técnico para impartir capacitaciones de inglés bajo la modalidad de becas 21bis. Según Félix Espinal, Jefe de la Unidad de Acreditación, mediante el oficio UA-480-2023, “en la actualidad no se cuenta con centros públicos Acreditados y Avalados Técnicamente” para impartir capacitaciones con las becas 21 bis. Entre estas empresas, se encuentra *Founder Costa Rica Sociedad Anónima (SYKES Latin America S.A)*, la cual se encuentra bajo régimen de zona franca.

Ninguno de estos es una institución pública, por lo que todos son entes de derecho privado.

En todo caso, no necesariamente para efectos de becas 21 bis, pero sí para captar más presupuesto para robustecer los servicios institucionales, ¿no será mejor gestionar de un modo más eficiente y eficaz que las empresas morosas con el INA, entre el periodo 2020-2023, paguen lo que le deben a la Institución, cifra que, según Gladys Rodas Rojas, Encargada de Proceso de Inspección y Cobro, mediante el oficio URF-PIC-217-2023, es de 3 640,5 millones de colones?

Debido a estas interrogantes, reiteramos nuestro llamado a la Auditoría interna y a la Junta Directiva, para que valoren lo que se ha expuesto en la primera parte de este informe y no avalen ni aprueben un crecimiento desmedido del presupuesto asignado a becas 21 bis, porque esto se hace en detrimento de otras funciones institucionales y de otros servicios que también debe dar el INA.

EDUCACIÓN DUAL COMO UNA HERRAMIENTA DE LA ETFP: NO COMO LA TOTALIDAD DE LA OFERTA INA

Según la Ley 9928 o Ley de Educación y Formación Técnica Dual, la ETFP le permite a las personas estudiantes desarrollarse en el centro educativo y en una empresa formadora. La educación dual que abarca ambos espacios tiene como propósito “generar procesos de aprendizaje de calidad que faciliten una formación integral a lo largo de toda la vida y permitan la adecuada transición al mercado de trabajo” (artículo 2). Al respecto de

este punto, es importante reseñar que la oferta educativa costarricense comprende distintos tipos de educación, entre los cuales la educación técnica y profesional para el trabajo es uno de ellos. Luego, la educación general básica que está orientada hacia la educación superior no requiere de educación dual y la educación general básica que se imparte en los centros técnicos profesionales de secundaria debe tener la posibilidad de acceder a una educación dual que sea restringida y equilibrada, en función de la formación general de las personas estudiantes y de otros aspectos de desarrollo humano y personal, asociado a la edad de la mayoría de personas que cursan este tipo de educación.

Más específicamente, el INA brinda capacitación y formación profesional para el trabajo y “en el ejercicio de su autonomía establecerá la formación profesional dual que formará parte de su oferta formativa” (artículo 1). Ahora bien, no debemos pensar en trabajar solamente con una oferta dual o dualizable, ya que la formación que brindan los Núcleos debe satisfacer la demanda educativa de las Pymes y las pequeñas empresas, las cuales no pueden del todo o tienen muchos obstáculos para acreditarse como centros de formación y cuyas necesidades de ETFP no deben satisfacerse únicamente mediante la tercerización de servicios y los CDE. Luego, es muy preocupante lo expresado por Wendy Fallas a Junta Directiva, durante la presentación del *Power Point* del Portafolio de Proyectos, cuando dice: “Tenemos que revisar aspectos de ley y simplificación de trámites... fortalecer alianzas... incrementar nuestra oferta, dejar de estar trabajando programa Dual y no Dual, sino que ir por un tema de que toda nuestra oferta puede ser si me permiten el término dualizable” (Acta 07-2023, p. 21). Además, SITRAINA ha recibido información de modo informal sobre el cierre de un programa de panificación del Núcleo de Industria Alimentaria, así como de la proyección de la no apertura de programas sobre conserva de frutas y hortalizas, para 2024, esto por no ser dualizables. Vamos a solicitar información al respecto para verificar estos datos y brindar información precisa en la entrega de la segunda parte del *Informe Técnico y Académico*.

La oferta no dual no debe ser debilitada ni desaparecer del INA, porque responde a las necesidades de formación de personas y empresas que no se adaptan, por condiciones de diversa índole, a la formación dual. La reestructuración de la ETFP del INA no puede encaminarse a reducir, debilitar presupuestaria y reglamentariamente o eliminar la oferta no dual que ofrece la institución. Efectivamente debe buscarse más convenios y acercamientos

con las Cámaras Empresariales, pero no solamente debe contemplarse las necesidades de las empresas que tienen las condiciones para acreditarse como centros de formación dual. Existen muchas empresas más que necesitan de la ETFP del INA.

Otro aspecto importante de tomar en cuenta es el presupuestario. Del Fondo especial de becas para la ETFP dual del INA se otorgarán becas a personas estudiantes para “transporte, alimentación, vestimenta, así como otras ayudas económicas adicionales que se determinen en el reglamento de esta ley” (artículo 4, inciso e). El INA deberá asignarle a este fondo como mínimo un 1% de su presupuesto ordinario anual y las personas beneficiarias pueden pertenecer a cualquier centro educativo, público o privado, que suscriba el convenio de matrícula y el convenio para la ETFP dual (artículo 24).

En otras palabras, dentro de la lógica de la Administración Pública que está proponiendo SITRAINA, los recursos económicos del INA deben cuidarse y defenderse, desde todas las posiciones de poder que tengan decisión sobre la regulación de los presupuestos de la Institución. Es necesario que se otorgue becas a muchas personas que requieren de Educación Dual y no cuentan con los medios necesarios para acceder a este tipo de educación. Sin embargo, los recursos destinados para becas en el INA, deben destinarse a becas para personas estudiantes directas del INA.

Las necesidades de becas de estudiantes de secundaria del sistema público, deben ser cubiertas por el MEP y las de personas en otros centros técnicos, públicos o privados, deben ser cubiertas por otras instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social. Desde esta óptica, la ley debería ser reformulada para que el 1% del presupuesto del INA sea asignado a personas estudiantes del INA y no de otras instituciones, más si contemplamos ampliar los programas de Educación Dual de la institución, lo que requiere de más inversión en becas de Educación Dual, así como también debe aumentarse la capacidad instalada para cubrir la demanda de capacitación y formación para el trabajo no dual y cubrir a las personas estudiantes con becas socioeconómicas, propias de otras partidas presupuestarias.

Al respecto de esto, lo que se plantea en la tercera acción estratégica del *Portafolio de Proyectos* nos preocupa, ya que, según el documento *Estrategia Dual*, se busca promover la acreditación de los programas de Educación y Formación Técnica Dual (en adelante ETFD) con instituciones privadas que permitan ejecutar el presupuesto destinado a Becas Dual, así como reformar el Reglamento de Acreditación y Aval Técnico de Servicios de

Capacitación y Formación Profesional del INA (p. 11). Esto podría implicar una propuesta de la Administración de asignar más presupuesto del INA para el Fondo de Becas de Educación Dual, para cubrir a más estudiantes de instituciones y empresas ajenas al INA, en detrimento de otras actividades administrativas, docentes, estudiantiles y/o operativas de la Institución.

Por otra parte, el documento *Estrategia Dual* contempla como acciones relacionadas con Educación Dual, darles seguimiento a las acciones de los Foros Dual, realizados en 2022 en Monteverde, La Fortuna, Desamparados, Heredia, Quepos, Cóbano, Caribe, Río Claro, Pérez Zeledón, Chorotega, Puntarenas centro, Occidental y Cartago (detalle del oficio DRG-456-2023, p. 1), así como realizar más foros a nivel regional. Esto es muy importante como también trazar una metodología de trabajo más democrática, técnica y participativa de los distintos actores sociales de cada Comité Consultivo de Enlace, tanto de los Núcleos como de las Unidades Regionales, ya que la composición de estos espacios, si estos son bien gestionados, son espacios vivos de democracia participativa y una fuente de datos específica de las necesidades de EFTP, así como de educación dual y no dual, en cada una de las regiones y sectores productivos.

Es en este sentido que SITRAINA considera muy pertinente lo que plantea hacer la Gestoría Regional con los resultados de estos foros, como lo es darle seguimiento a las empresas interesadas, recompilar información para formar más programas de Educación Dual (reiteramos que esto no debe hacerse en detrimento de la formación no dual). Lo que sí nos pone en vigilancia es el empleo de un instrumento electrónico para la compilación de la información, no porque un instrumento electrónico sea algo contraproducente, de hecho, bajo ciertas condiciones es muy productivo. Lo que nos preocupa es que este instrumento tecnológico sea parte de una especie de Software, como los que emplean algunos modelos de gestión *skills*, a partir de los cuales se estandarizan los procesos y determinan aspectos fundamentales de los procesos de gestión y formación, y que esto pudiera ir conforme al plan del tipo de reestructuración que plantea la Administración activa.

Bajo estas mismas previsiones, SITRAINA está de acuerdo con que se establezca una planificación de capacitaciones para estudiantes, docentes y personas mentoras del programa de Educación Dual, bajo la lógica de que no se tome la parte como si fuera el todo y se pretenda que toda la oferta del INA sea dual o dualizable.

En otro punto, el diputado Carlos Felipe García Molina y toda la Fracción Legislativa del Partido Unidad Social Cristiana, han propuesto el Proyecto de Ley N°23560 “Reforma da la Ley Educación Dual y Formación Técnica Dual”, con el fin de que el pago del seguro estudiantil sea asumido por el Fondo Especial de Becas del INA y no por las empresas e instituciones que dan formación dual.

Bajo esta misma línea, el 26 de setiembre de 2022, Ronald Bolaños Maroto, Representante del Sector Empresarial en la Junta Directiva del INA:

Añade que personalmente quiere pasarle al señor Ministro de Trabajo una propuesta, porque una estrategia para impulsar la Formación Dual, es buscar paulatinamente exonerar a las grandes empresas de ese monto, al menos en los dos primeros años, como mínimo a las del sector turismo, que se han visto fuertemente golpeadas, para que se sientan aliviadas. Comenta que se debe incentivar esto, para que la Institución robustezca el fondo con recursos del Superávit. (Acta de Junta Directiva 34-2022, p. 23)

SITRAINA se opone a que se exonere a las grandes empresas de pagar el seguro estudiantil de los programas de formación dual y que el costo de este se asocie al presupuesto de Fondo Especial de Becas del INA. No debemos olvidar lo que nos dijo vía *WhatsApp* el Dr. Daniel Lascarez, especialista en educación dual, graduado de la Universidad de Osnabrück, Alemania:

la naturaleza de un sistema de formación dual está basada en el compromiso de las empresas, su participación y financiamiento. Esto lo tiene que determinar estudios de costos y beneficios. Tomar una decisión de ese tipo sin hacer estudios de costo y beneficio tiene un resultado incorrecto. La mayoría de estudios costo beneficio muestran que las empresas podrían invertir más en educación dual, si de verdad quieren construir una ruta de empleabilidad basada en la fortaleza y la cualificación de los trabajadores

LEY 8634 O LEY BANCA PARA EL DESARROLLO

Incluso antes de la aprobación de la Ley 9931, o la reforma de la Ley 6868 o la Ley Orgánica del INA, SITRAINA había entablado una lucha en contra del empleo de

presupuestos que pudieran estarse dedicando a la ETFP, para otras actividades, correspondientes a principios básicos de la justicia que deben satisfacer otras instituciones. Al respecto de la Ley 8634 o Ley Banca para el Desarrollo y las reformas que esta sufrió mediante la Ley 9274, SITRAINA tiene varias observaciones. Al respecto de esta ley, SITRAINA considera que es importante que el INA forme parte del SBD, como una institución pública que presta servicios no financieros y de desarrollo empresarial, tal y como consta en el artículo 2, en el tanto que se entienda que el INA contribuye al “desarrollo empresarial”, mediante la ETFP, que se corresponde con su razón de ser.

Es así como, en función del artículo 41, la inclusión del INA como institución colaboradora del SBD, la cual debe aportar al menos un 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios para apoyar a los beneficiarios de la ley, debe realizarse en tanto que ese 15% se invierta en ETFP que brinde la institución, en función del desarrollo empresarial. Para esto, es importante que se asuma con seriedad la propuesta de SITRAINA de crear una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria, tal y como lo planteamos de modo genral en esta primera parte del *Informe Técnico y Académico*, ya que, empleando parcialmente recurso del presupuesto del INA asignado a SBD, se puede ayudar a las personas beneficiarias “en el apoyo a proyectos de innovación, desarrollo científico y tecnológico y en el uso de tecnología innovadora, mediante servicios de formación y capacitación profesional” (oficio UFODE-168-2023).

Aparte, SITRAINA está de acuerdo en que el INA deba “ejecutar programas y actividades de capacitación, de asesoría técnica y de apoyo empresarial”, pero no está de acuerdo con que estos servicios de ETFP los pueda prestar “de manera directa, mediante convenios o contratando bienes y servicios por medio de una contratación excepcionada”, ya que la Administración del INA debe enfocarse en aumentar su capacidad instalada y no en tercerizar los servicios y los recursos de la Institución. Luego, al igual a como lo mencionaremos cuando nos refiramos al artículo 18 de la Ley 9931, el artículo 41 de la Ley 8634, para SITRAINA debe ser reformulado y establecer la “contratación de servicios” como un mecanismo de excepción, cuando del todo el INA no pueda brindar estos servicios, y este mecanismo debe estar sujeto a controles estrictos de contratación administrativa y, además, debe ir acompañado del requisito de un plan a ejecutar para generar la capacidad instalada en

el INA, para brindar estos servicios en un futuro desde la misma institución. Ahora bien, SITRAINA no está de acuerdo con que

El Instituto Nacional de Aprendizaje desarrollará y ejecutará un modelo integral de incubación de nuevas empresas e impulso de nuevos modelos de negocio, tanto en sectores tradicionales como en áreas innovadoras y disruptivas, así como la creación de valor agregado de los productos y servicios, en procura de mejorar la competitividad de las empresas y el acceso a mercados a nivel local e internacional. Desplegará programas, actividades y acciones afirmativas orientadas a la creación de procesos de innovación y transferencia tecnológica, que contendrá, además, el desarrollo de capacidades técnicas, tecnológicas, científicas y empresariales, aspecto que incluirá el otorgamiento de becas, en el territorio costarricense o fuera de él, para la formación de capital humano. (artículo 41)

SITRAINA no está de acuerdo no porque esto no sea necesario, sino porque estas funciones no le competen al INA, sino al Ministerio de Economía Industria y Comercio (en adelante MEIC), quien es el ente rector del Sistema Nacional de Emprendimiento, la entidad encargada de fomentar la constitución de incubadoras de empresas, por lo cual no se debe crear duplicidad de funciones en el INA, desviando así los fondos del Instituto Nacional de Aprendizaje para otros fines que por los que fue creado, dejando de invertir estos recursos en la ETFP, lo que de paso interfiere con la autonomía del INA. Aparte, la autonomía institucional también se encuentra comprometida, en el sentido de que las funciones de la UFODE no son determinadas por el INA, sino por el oficio DM-202-2019 de MIDEPLAN.

Al respecto de este tema, SITRAINA considera que el INA puede aportar al SBD con determinar las necesidades de capacitación de los diferentes sectores de la economía, brindar estas capacitaciones específicas y especializadas y puede otorgar becas, bajo circunstancias excepcionales y rigurosamente justificadas; pero no debe ir más allá de eso, porque el acompañamiento para llevar los resultados de la capacitación a la acción, más allá de las prácticas pedagógicas, es labor de otras instituciones públicas.

En síntesis, el INA puede aportar al SBD, a partir del 15% de su presupuesto ordinario y extraordinario, con asistencia técnica, acompañamiento formativo a las empresas para sus proyectos productivos, en cualquier etapa de su ciclo de vida, para mejorar su competitividad, sostenibilidad y aprovechamiento de las oportunidades de mercado actuales y potenciales.

Pero no puede desarrollar y ejecutar un modelo integral de incubación de nuevas empresas e impulso de nuevos modelos de negocio, no porque esto no sea necesario, sino porque responde a la razón de ser de otras instituciones, como el INDER, que deben destinar a eso su presupuesto.

Es en este sentido que SITRAINIA está de acuerdo en que parte de ese 15% de presupuesto se destine a brindarle becas a personas beneficiarias, principalmente de las microempresas, para que se capaciten en procesos de producción complejos, que el INA no está capacitado para dar y esto por dos razones:

- a. porque eso es lo que quiso expresar el legislador en el artículo 21 bis de la Ley 9931, tal y como lo veremos más adelante;
- b. siempre y cuando el INA constantemente este planificando proyectos para que estas capacitaciones complejas puedan ser impartidas por el INA a futuro, para no tener que recurrir al otorgamiento de esas becas y brindarles mayores facilidades a las personas beneficiarias.

En este mismo sentido, SITRAINIA considera que la planificación de estos programas debe tomar en cuenta el PND y las políticas públicas, pero no debe estar limitada a las políticas y directrices que emita el Consejo Rector del SBD, ya que esto, por un lado, roza con la autonomía del INA y, por otro, puede limitar la capacidad técnica e innovadora del personal del INA para dar respuesta con EFTP a estas necesidades. En conclusión, el INA debe colaborar con el

Desarrollo de un módulo de capacitación especial de apoyo para fomentar unidades productivas en coordinación con los ministerios rectores. Esta coordinación se entiende como las acciones que se programan alineadas al Plan Nacional de Desarrollo, con las Políticas Públicas Nacionales¹¹ (UFODE-168-2023).

Pero, la Unidad Especializadas en Banca para el Desarrollo, debe gozar de autonomía, aunque sí deba tomar en cuenta las recomendaciones del Consejo Rector del SBD.

Finalmente, es preocupante y debemos fiscalizar el accionar de las Autoridades Superiores del INA, de acuerdo con su responsabilidad de velar por los intereses institucionales y robustecer la capacidad instalada de brindar los servicios de EFTP, para que no avalen más

¹¹ Unidad que sugerimos, debe ser una dependencia de la Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de EFTP.

mecanismos jurídicos para el desvío de fondos del INA a actividades que no son de su competencia directa.

Esto lo mencionamos porque, según el oficio UFODE-168-2023, la Junta Directiva del INA y el Consejo Rector del SBD están en proceso de negociación y construcción de las “Políticas Públicas del Sistema de Banca para el Desarrollo e INA”, en las cuales se incluye la ejecución de servicios no financieros del INA en ámbito de mutuo interés entre el Consejo Rector del SBD y el INA, siendo los CDE uno de los proyectos que se visualizan relevantes para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

CENTROS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

Delimitación de las funciones que debe tener el INA

Junto a las observaciones hechas al SBD, tenemos una posición distinta a la de la Administración activa del INA de este (Juan Alfaro) y el gobierno anterior (Andrés Valenciano Yamuni y Andrés Romero), al respecto de los CDE. Según Adriana Aguilar, Encargada a.i de la Unidad de Fomento Empresarial (en adelante UFODE), mediante el oficio UFODE-168-2023,

a finales del año 2018 se realizó un proceso de consulta con universidades ONG’s, consultores y gobiernos locales para analizar la viabilidad de la adopción del modelo SBDC (siglas en inglés de Centros de Desarrollo Empresarial) y se realizó visita a diferentes instituciones de Costa Rica UTSA (Estados Unidos) para conocer detalles operativos de dicho modelo y valorar la puesta en marcha en Costa Rica... en febrero de 2019 se realizó en Costa Rica el Diplomado para entrenar al recurso humano del MEIC, INA y otras instituciones... se genera consenso entre autoridades de las instituciones participantes en el proceso para determinar la relevancia de implementar el modelo SBDC en Costa Rica, y que sería el INA la institución que por naturaleza debería liderar el proyecto.

Estos centros cumplen una función muy importante para la ETEP de los emprendimientos y las PYMES, pero los CDE tienen un problema fundamental: son centros externos al INA, centros tercerizados y el INA no ha diseñado un plan de acción para que, a mediano o largo plazo, estos centros pasen a ser parte del INA.

Los CDE se basan en el modelo estadounidense de *Small Business Development Center*, en español Centros de Desarrollo de Pequeñas Empresas, los cuales “brindan asesoramiento y capacitación a las pequeñas empresas para desarrollar y proporcionar herramientas informativas para apoyar la creación de empresas y la expansión de empresas existentes” (*U.S Small Business Administration*, 2023).

Sus programas

brindan asesoramiento comercial y asistencia técnica profesional, individualizada y de alta calidad a las pequeñas empresas existentes y a los emprendedores en fase inicial... brindan asistencia en la resolución de problemas para ayudar a las pequeñas empresas a acceder a capital, desarrollar e interactuar nuevas tecnologías y mejorar la planificación empresarial, la estrategia, las operaciones, la gestión financiera, la administración de personal, el marketing, la asistencia a la exportación, las ventas y otras áreas necesarias para el crecimiento y la expansión de las pequeñas empresas (*U.S Small Business Administration*, 2023)

Lo anterior demuestra que la filosofía de *U.S Small Business Administration*, se encuentra debidamente delimitada y se remite a dos ámbitos de acción diferentes:

- a. Lo que compete al INA o la ETFP bajo la forma de asesoramientos, asistencias técnicas, capacitación
- b. lo que compete al MEIC o la asistencia para la resolución de problemas, cuando esta asistencia no tenga un carácter pedagógico.

Esta distinción no se nos brinda en la definición que presentó el INA en 2019 para los CDE, según la cual “es un sitio donde los emprendimientos dinámicos y las Pyme tienen apoyo integral y efectivo para desarrollar sus capacidades empresariales y sus negocios” (INA, 2019, p. 3) ni tampoco en la definición de sus clientes: “Son clientes del Centro los emprendimientos con oportunidad de crecimiento y las Pyme formales o con condición Pyme en el MEIC, que requieran de la atención o acompañamiento para mejorar un negocio existente. Esto incluye los emprendimientos o Pymes asociativas” (p. 4).

Ante esto, es necesario especificar que todas estas herramientas, en tanto que son parte de la ETFP y se presentan de modo pedagógico para que las personas y las empresas beneficiadas aprendan a realizar y gestionar todos estos procesos, son de vital importancia para el INA. Estamos, en este sentido, de acuerdo con las políticas institucionales del PEI,

cuando se refieren al: “Fortalecimiento de la atención de los beneficiarios del Sistema de Banca para el Desarrollo, mediante SCFP y acompañamiento empresarial, según necesidades específicas”, esto especificando que ese “acompañamiento empresarial” debe tener un carácter meramente pedagógico, basado en principios praxiológicos de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Ir más allá de eso es una labor del MEIC, entidad con la que se puede trabajar en conjunto, mediante convenios, pero que debe aportar presupuestos y otros recursos para ejecutar todo proceso de incubación de empresas que vaya más allá de la fase formativa. Luego, si la propuesta de valor que el CDE debe presentar comprende:

Acceso a oferta financiera: el centro deberá realizar alianzas y acciones que permitan brindar información a los clientes sobre los diversos servicios financieros disponibles en la banca pública y privada, especialmente con aquellos que sean operadores financieros del Sistema de Banca para el Desarrollo. (INA. 2019, p. 26) entonces, la conformación de los CDE debe costearse, no únicamente con fondos del INA, sino también del MEIC, ya que estos servicios se relacionan con la cartera de ese ministerio y trascienden los propios de ETFP que brinda el INA.

En este mismo sentido SITRAINA no está de acuerdo con algunas acciones relacionadas con la estrategia de empleabilidad del *Portafolio de Proyectos*, como lo es:

Se plantea que el INA pueda convertirse en una agencia de dotación de fondos capital semilla provenientes del Sistema de Banca para el Desarrollo, y con este servicio poder colaborar para que las PYMES puedan iniciar a producir un bien, invertir en tecnología o en alguna área fundamental que la empresa requiera (GG-940-2023).

SITRAINA no está de acuerdo con esto, no porque no sea necesario: es más es algo necesario, pero no es de las competencias del INA, sino de otras instituciones. Según Rocío Arce, mediante el oficio SGT-596-2023, al 19 de julio de 2023, el INA posee 6 contratos de adjudicación de CDE. Tres de estos se han formalizado con CATEC C. R. P. Z. S.A (el 50%) (en Cartago, Limón y Liberia), uno con ABBQ Consultores S.A (San José), I. H. I. S.A (San Carlos) y con Carlos Alberto Chacón Sánchez (Heredia).

El INA debe repensarse en función de brindar estos servicios y generar investigación situada al respecto

Habiendo aclarado esta delimitación que debe trazarse, en función de la razón de ser del INA y los principios básicos de la justicia a los cuales esta responde, SITRAINA se pregunta ¿por qué recurrir a la subcontratación de servicios y no aprovechar la oportunidad para innovar administrativa y pedagógicamente, hacia el interior de la institución, con una visión de verdadero fortalecimiento institucional?

La UFODE es una instancia institucional “encargada de la investigación, diseño, evaluación y ejecución de servicios de desarrollo empresarial dirigidos a los beneficiarios de la Ley del SBD”. Desde esta Unidad se ha creado la Ruta del Emprendimiento, la cual es un ejemplo claro de que el INA puede asumir, desde su propia capacidad instalada, servicios para la empleabilidad. Según el oficio UFODE-168-2023, esta ruta está compuesta por cuatro cursos que les permiten a las personas emprendedoras “desarrollar sus ideas, transformándolas en oportunidades de negocio, donde el INA además de capacitar, brinda un seguimiento en el proceso”. Los cuatro cursos son:

1. Curso de Formación de una idea de Negocios
2. Curso Emprendimiento
3. Curso de Construcción de la Idea de Negocio
4. Asesorías Técnicas

El punto 4 se refiere a la atención de necesidades puntuales de las personas emprendedoras que ya cuentan con un modelo de negocio definido, con acompañamiento directo. En síntesis, “la Ruta del Emprendimiento es un producto 100% institucional, creado con el fin de responder a las necesidades de las personas que se acercan a la institución con una idea de negocio para impulsar las ideas de nuestros estudiantes y egresados” (Oficio UFODE-168-2023). Este tipo de proyectos debe hacerse pensando en generar la capacidad instalada a mediano y largo plazo, para no requerir de la subcontratación de los CDE.

Si se toma en cuenta esto, y los procesos no se gestionan a partir de los criterios exclusivamente de *WorldSkills*, lo que expresa Wendy Fallas al respecto de la empleabilidad, sería un punto de encuentro con la propuesta de SITRAINA:

La Estrategia para la Empleabilidad, parte del análisis de las poblaciones, de emprendimientos y Pymes, que la Institución atiende y que requieren servicios diferenciados en materia de empresariedad, según la etapa de desarrollo en que se encuentren... donde los servicios van dirigidos a un perfil específico de

usuario/cliente y persiguen dar un valor agregados a cada uno de los procesos (GG-940-2023).

El problema con el planteamiento de la Administración es que no tiene fe en la capacidad instalada del INA ni en aumentarla para que se pueda realizar este tipo de abordaje complejo y personalizado de la empresariedad desde el INA y es por eso que, en el mismo oficio citado, la Gerente General sostiene que esto se logrará “ampliando la cobertura a través de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE): Actualmente el INA tiene en operación cinco CDE... se propone iniciar procesos de contratación para la apertura de CDE... y con estos ampliar la cobertura de los servicios”.

Esta lamentable falta de fe en la capacidad instalada del INA, por parte de la Administración, queda plasmada en los alcances que propone el PEI, entre los cuales se encuentra “diseñar e instrumentalizar la metodología de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE), para contratar los servicios de atención en las diferentes regiones del país”. Partiendo de esto, y sin proponer soluciones más integrales que partan desde reacomodos institucionales para que el INA brinde estos servicios, en concordancia con el *Portafolio de Proyectos*, mediante el oficio UFODE-168-2023, del 18 de julio de 2023, se nos informa de que, además de los cinco CDE que mencionara Wendy Fallas, la UFODE está gestando la contratación de cuatro más:

- a. Pacífico central
- b. Brunca
- c. Heredia
- d. Región Occidental

Ahora bien, es preocupante que la contratación de estos nuevos CDE no contemple entre su justificación, estudios de factibilidad. En el mismo oficio, Adriana Aguilar nos dice al respecto de estos nuevos CDE: “los centros responden a lo que señala Ley del SBD y no existe un documento de estudio de factibilidad de los centros ya que responden al servicio de acompañamiento establecido en esta Ley.”¹²

Tomando en cuenta la estructura de un CDE está compuesta por una dirección, una asistencia administrativa, la gestión de la parte clientelar y el personal asesor (INA, 2019, p.

¹² Se incurre en una falacia de causa falsa: pensar que la creación de estos centros es necesaria por sí misma, debido a la existencia de la Ley del SBD, como si la ley dijera expresamente: tienen que crearse 4 CDE empresarial y en estos lugares en específico.

6), SITRAINA propone el creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria, conformada por personas especialistas de los distintos Núcleos, con jornadas laborales dedicadas a investigar y desarrollar lineamientos para brindar una ETFP de mejor calidad cada año. Entre sus proyectos de investigación debe contemplarse el diseño de materiales didácticos y protocolos prácticos para que este tipo de empresas pueda ver satisfechas sus necesidades concretas de ETFP. Esta Unidad debe partir de la información que se pueda compilar mediante el establecimiento de metodologías sistemáticas de trabajo que confeccione para compilar datos científicos de los Comités Consultivos de las Unidades Regionales y los Núcleos, los cuales son

órganos colegiados, de carácter consultivo, que coadyuvan a la consecución de los fines institucionales, integrados por personas funcionarias del Instituto Nacional de Aprendizaje y personas representantes de entidades externas, estos últimos sin que se generen dietas o estipendio alguno por su participación. (Acta de Junta Directiva, 33-2022, p. 12).

Los tres tipos de representación de estos Comités son:

- a. El sector empresarial, sindical, solidarista y cooperativista
- b. Personas representantes del INA
- c. Otras organizaciones atinentes o representantes de los sectores regionales

Para que la compilación de datos sea científica y representativa del pluralismo democrático, las metodologías sistemáticas que establezca la Unidad de Investigación deben contemplar protocolos para garantizar la participación de todos estos sectores empresariales, sociales e institucionales, ya que de lo contrario los datos obtenidos no reflejarán la realidad de las regiones y los sectores.

Estos datos, así como observaciones de campo y estudio de otros recursos positivos, como estadísticas del INEC e informes técnicos de otras instituciones deben constituir una especie de corpus a partir del cual generar investigación inter y transdisciplinaria sobre ETFP que realmente fortalezca el trabajo de los Núcleos.

En función de la atención de las Pymes, esta Unidad se encargará de brindar capacitación continua a personal de las distintas Unidades Regionales y Centros de Formación, contratado para conformar el equipo asesor, bajo la modalidad de los CDE, pero desde el INA.

Esto no debe confundirse con la propuesta de Roy Ramírez Quesada, Gestor de Formación y Desarrollo Tecnológico, de crear una *Unidad Skills*, con injerencia directa en todas las prácticas y procesos del INA y una pérdida de autonomía de la Institución, la cual debe acoplarse a los criterios establecidos globalmente por la plataforma *WorldSkills*, ya que este modelo de reestructuración del INA parte de lo global a lo local, desde una visión racionalista y globalista, y pretende que todo lo local se adapte a lo global. Al respecto de esto, el 1 de agosto de 2022, tal y como consta en el Acta 26-2022, Roy Ramírez:

Señala que a partir de este modelo se puede continuar con un proceso de desarrollo de talento humano y también de adecuación del currículo, adaptado de manera precisa ya no solamente a estándares nacionales, sino estándares globales, entiendo que el mercado local deja de ser el mercado local para convertirse en un mercado global. (p. 96).

La propuesta de SITRAINA parte desde una perspectiva situada¹³, conforme a la cual se parte desde lo local a lo global, desde las circunstancias propias de nuestra cultura y las peculiaridades de nuestros mercados, para plantear y crear soluciones educativas que puedan llevarse como propuestas a algunas entidades internacionales. O sea, mientras una visión basada en el Modelo *WorldSkills* reproduce un comportamiento institucional propio del tercer mundo (adaptarse a los dictados de la globalización, sin importarle las condiciones locales que no son estándares globales y que presentan retos y obstáculos que deben afrontar nuestras empresas), sino una de primer mundo (somos capaces de fortalecernos para generar conocimiento complejo, inter y transdisciplinario, en el campo de la ETEFP y, desde ahí, plantear propuestas que partan de nuestro contexto local a lo global y que puedan ser tomadas

¹³ El pensamiento situado en América Latina, se remonta a los planteamientos de José Gaos y sobre todo de su discípulo Leopoldo Zea, ambos representantes del positivismo mexicano y destacados intelectuales de la UNAM. Solo para trazar la línea de sucesión, José Gaos había sido discípulo de José Ortega y Gasset en España y sigue su línea de pensamiento circunstancial. Leopoldo Zea se pregunta si realmente puede existir una filosofía latinoamericana y, desde una perspectiva positivista, comienza a hacer un análisis de toda la producción filosófica del continente, identificando que había personas que reproducían el pensamiento filosófico occidental desde distintas ramas, pero también quienes empleaban las herramientas teóricas que aporta la filosofía para resolver problemas concretos de sus realidades nacionales. Es así como afirma que sí existe una filosofía latinoamericana, distinta de aquella filosofía europea de una añeja tradición, la cual consiste en partir de la comprensión de nuestras propias circunstancias y resolver los problemas epistemológicos, educativos, políticos y sociales que estas nos presentan, empleando las herramientas que nos pone a disposición la filosofía como un todo (Zea, 1978). Luego, el pensamiento situado parte de nuestras propias circunstancias para resolver nuestros propios problemas, empleando nuestras propias herramientas o aquellas herramientas globales que puedan servirnos para afrontar nuestros propios problemas, pero no para adecuar nuestras identidades a los estándares globales que pretenden uniformar a todos los países, en función del beneficio de unos pocos.

en cuenta por algunos organismos y organizaciones internacionales). Esto es reconocido por Adrián Rodríguez Arias, Representante del Sector Cooperativo en Junta Directiva, quien “considera que por todo lo comentado, el gran reto es tener agilidad de las metodologías para realidades diferentes, porque en el caso de Guancaste es diferente a la realidad de San José o cualquier otra zona” (Acta 26-2022, p. 18)

En SITRAINA estamos conscientes de que las necesidades específicas de cada pequeña empresa, más si tomamos en cuenta la complejidad del cambio tecnológico y del comportamiento de los mercados, van a ser específicas y no van a poder responder a un programa estándar, pero la investigación y el establecimiento de distintos protocolos y programas generales pueden brindar los lineamientos para que, las personas asesoras, adecuadamente capacitadas, puedan ofrecer un servicio estructurado (que va desde la investigación y el diseño hasta el estudio situacional de la empresa y la ejecución) de mayor calidad e impacto en las pequeñas empresas que el que se brinda desde CDE tercerizados. Esto va de acuerdo con el esquema más general de las dinámicas del INA, las cuales son el resultado de una articulación adecuada y eficiente de los Núcleos con las Regionales, los Núcleos diseñan la oferta y las Regionales ejecutan.

Incluso, tal y como lo ha propuesto en el *Portafolio de Proyectos* esta Administración, se puede pensar en una Unidad Móvil, pero aplicando esta misma estructura propuesta por SITRAINA y con personal propio del INA.

Sabemos que este sería un proyecto muy ambicioso y requiere de tiempo para poder ejecutarse, pero sería un proyecto digno de una Administración que realmente sienta amor por el INA y su razón de ser, quiera que el Instituto genere la capacidad instalada para afrontar los retos del cambio tecnológico y de la Revolución Industrial 4.0, y no busque que el Instituto se convierta en una unidad de certificación y de tercerización de becas y servicios. Aquí reiteramos las observaciones hechas al artículo 41 de la Ley Sistema Banca para el Desarrollo. La subcontratación de CDE debe ser un mecanismo excepcional y no la norma. Si el INA actualmente no tiene la estructura para generar una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de ETFP para organizar los procesos técnicos y pedagógicos para conformar equipos interdisciplinarios, preferiblemente coordinados desde el Núcleo de Comercio y Servicios, con los demás Núcleos que atienden campos del saber específicos que pueden requerir pequeñas empresas concretas, es un deber de la Administración activa

planificar la creación de estas condiciones, para que en pocos años el INA pueda ofrecer directamente estos servicios y no tenga que recurrir a carteles de subcontratación de servicios esenciales de la Institución. Luego, la Administración podría valorar crear esta Unidad de Investigación que sugiere SITRAINA, en lugar de la Unidad *Skills* y toda la infraestructura que está proyectan construir para esta.

Al respecto de los costos de la subcontratación de estos servicios, tomando como datos las cifras de 2019, un CDE, ubicado en la Región Oriental de San José, tenía un costo de ₡28 129 773,68 por mes, lo que equivale a ₡337 557 284 colones por año. Además, el costo proyectado para mantener 8 CDE: en San José (Oriental), Cartago, Heredia, la Región Chorotega, la Región Brunca, el Pacífico, la Región Huetar Norte y la Región Huetar Caribe, respectivamente, para 2019 hubiera sido de ₡147 081 964 por mes, para un costo total anual de ₡1 764 983 568 (INA, 2019, p. 31). O sea, anualmente se proyectaba gastar en ese año más de mil setecientos sesenta y cuatro millones de colones en satisfacer una demanda inmediata de las pequeñas empresas, sin que este dinero represente:

- a. generación de capacidad instalada;
- b. resultados acumulativos de investigación pedagógica compleja para y desde el INA;
- c. materiales didácticos, protocolos de acción y otros resultados estratégicos de planificación, que sean propios de la Institución;
- d. experiencia docente en el abordaje de estos procesos.

Luego, el objetivo logrado con la inversión de este dinero es de carácter inmediato, pero las administraciones de los últimos 3 presidentes ejecutivos no tienen como visión preparar al INA para que a mediano y largo plazo mejore su capacidad para atender, de un modo complejo y acorde con los retos de la Revolución Industrial 4.0, a estos sectores. Esto sin tomar en cuenta que, por criterios de inflación y de la ganancia que deben recibir las empresas adjudicadas, estos montos van a ser mayores cada año.

Como se desprende de los argumentos anteriores, SITRAINA no se opone a que en el INA haya cambios estructurales y está consciente de que estos tienen que darse, siempre y cuando no lesionen los derechos de las personas trabajadoras y tiendan a generar capacidad instalada y capacidad de respuesta de la Institución ante las nuevas necesidades de todas las empresas, pero principalmente de aquellas que generan bienes y servicios para el mercado

nacional, y no una “reestructuración” que tienda a concentrar los recursos en la formación en inglés y la tercerización de los servicios esenciales de la Institución.

En síntesis, SITRAINA no se opone a la creación de CDE, es más, considera estas entidades necesarias para que el INA tenga una capacidad de respuesta efectivas y eficiente a las necesidades de las pequeñas empresas, pero no considera que el modelo que debe imperar para los CDE sea el de la subcontratación de servicios de terceros para brindar asesorías y capacitaciones, sino la generación de capacidad instalada interna para responder a estas necesidades desde cada Unidad Regional en el país.

LA EMPLEABILIDAD COMO FUNCIÓN DEL INA Y NO DEL MINISTERIO DE TRABAJO

Otro caso similar es la inclusión de la empleabilidad como función específica del INA y no del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), la cual, tomando en cuenta que los recursos económicos de toda institución o empresa son finitos, implica el debilitamiento de los servicios que brinda el INA, en función de su razón de ser: a saber, la ETFP.

Esto comenzó a gestarse incluso antes de que la empleabilidad fuera incluida como una de las atribuciones del INA por la Ley 9931 y sus antecedentes se remontan al 10 de junio de 2019, cuando Andrés Romero era Subgerente Técnico del INA, con la creación del Sistema Nacional de Empleo (en adelante SNE), mediante el Decreto Ejecutivo N° 41776-MTS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP. Este decreto ejecutivo, en varios puntos reconoce la razón de ser del INA como una parte esencial para abordar integralmente e interinstitucionalmente el tema de la empleabilidad, pero posteriormente extrapola las funciones del INA, asignándole nuevas responsabilidades, relacionadas con el uso de recursos y funciones específicas de la empleabilidad que trascienden la ETFP.

El CONSIDERANDO XV de dicho decreto sostiene que:

los servicios de capacitación y formación brindados por el Instituto Nacional de Aprendizaje (Por sus siglas, INA), desarrollan y refuerzan las capacidades de las personas para insertarse o permanecer en el mercado laboral, siendo dirigidos tanto a personas desempleadas como aquellas que ya cuenten con un trabajo.

En este sentido, SITRAINA concuerda con la inclusión del INA en el SNE, ya que se relaciona con sus funciones inherentes, específicamente delimitadas a la ETFP. En este mismo sentido, SITRAINA está de acuerdo parcialmente con el CONSIDERANDO XX

Que ante la realidad del desempleo en Costa Rica, se hace necesario fortalecer la articulación de servicios que contribuyan a la empleabilidad y a la inserción laboral... siendo evidente el papel que pueden desempeñar las instituciones relacionadas a la formación y capacitación bajo la rectoría del MTSS y, en especial, el INA, a través de sus servicios de capacitación y formación

Estamos de acuerdo en el sentido de que no se transgrede el campo de acción del INA y se refiere al aporte de nuestra Institución, exclusivamente en función de los servicios de capacitación y formación, pero no estamos de acuerdo en que la formación y capacitación del INA quede bajo la rectoría del MTSS, ya que esto compromete la autonomía del INA y su ámbito de acción como institución independiente del MTSS. Esta dependencia ha sido expresada con claridad por Juan Alfaro, según el Acta de Junta Directiva 26-2022:

la Plataforma ANE.CR, que está dentro del Sistema Nacional de Empleo, en el cual la señora Ministra de Trabajo como rectora del tema, pues cobija una serie de instituciones y emite lineamientos y directrices en esta materia. En ese sentido, el INA dentro del Sistema apoya y funciona como administradora de la plataforma ANE C.R (p. 3).

En función de esto, SITRAINA considera que es muy importante que la persona que ocupa la Presidencia Ejecutiva del INA, o la persona suplente de esta (la Gerencia General o la Subgerencia), sea integrante con voz y voto del Consejo de Empleo (en adelante CE) (artículo 5, inciso c), pero para defender los intereses de la Institución y aportar conforme a las delimitaciones propias de la razón de ser del INA y no asignarle nuevas funciones que no le son propias, en relación con la empleabilidad. Bajo esas mismas delimitaciones, es importante que la Subgerencia Técnica del INA sea una parte integrante de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Empleo (artículo 8, inciso g).

En lo que no está de acuerdo SITRAINA es con el artículo 13, ya que este le asigna nuevas responsabilidades presupuestarias al INA, ajenas a los principios básicos de la justicia a los que responde la Institución

De la Agencia Nacional de Empleo (ANE). El Sistema Nacional de Empleo contará con una Agencia Nacional de Empleo (por sus siglas, ANE), como mecanismo operativo a cargo del Instituto Nacional de Aprendizaje, que articula los servicios de empleo y la red de unidades de empleo. La ANE funcionará acorde a los lineamientos del Consejo de Empleo y para todos los servicios de empleo. Estará conformada por un equipo técnico y administrativo que gestionará las relaciones interinstitucionales necesarias para la articulación de los servicios que se integran en las capas del SNE y serán ofertados y de acceso a la población a través de la red de unidades de empleo y del Centro de Operaciones Virtuales y Telefónicas (por sus siglas, COV). El Instituto Nacional de Aprendizaje podrá establecer -conforme a los procedimientos administrativos vigentes- una instancia operativa, dentro de su estructura organizativa, que fungirá como Agencia Nacional de Empleo, así como disponer de sus recursos técnicos, administrativos y financieros para su operación. La ANE deberá contar con su propia identidad de comunicación distinta a la del INA.

El lanzamiento de la plataforma www.ane.cr, se realizó el 22 de julio de 2022, en las instalaciones de la empresa SWISS TRAVEL en Liberia, en la actividad que marca el inicio de una gira presidencial de Rodrigo Chaves, quien le envió una invitación a las personas miembros de Junta Directiva a participar (Acta de Junta Directiva 24-2022, p 8).

La ANE se establece como un mecanismo operativo a cargo del INA, la cual articula los servicios de empleo y la red de unidades de empleo. Si bien esto es algo necesario para nuestro país, no es algo que le corresponde al INA, sino al MTSS, quien debería encargarse de este mecanismo operativo, más si tomamos en cuenta que un Centro de Operaciones Virtuales y Telefónicas (COV) requiere de recursos y los recursos técnicos, administrativos y financieros del INA son limitados, por lo su ejecución debe delimitarse a materializar los principios básicos de la justicia a los que responde el INA y no el MTSS.

La asignación de presupuestos del INA a la ANE implica un debilitamiento de la ETFP y, por lo tanto, una disminución de la capacidad instalada de la Institución para brindar sus propios servicios, lo que, de paso, y con el artículo 18 de la Ley 9931, conduce a la tercerización de los servicios esenciales del INA o los propios de la ETFP.

Esto es más preocupante si partimos del hecho de que el presupuesto de la ANE es aportado por el INA, pero el ente rector del sistema, o el que determina los esfuerzos

presupuestarios necesarios no es el INA, sino el MTSS, lo cual relativiza los límites que separan ambas instituciones.¹⁴ Al respecto de esto, dice Juan Alfaro: “En cuanto a la ANE, es una decisión país, buscando la lógica de la empleabilidad, por lo que, el Ministerio de Trabajo, como entre Rector del Sistema, se están enfocando esfuerzos presupuestarios y estratégicos, para llevar el impacto de manera inteligente.” (34-2022, p. 21).

En este sentido, el INA debe contribuir con el SNE y aportar a la ANE, en todo lo que se refiere a ETFP, esa es la manera en que la institución debe contribuir con la empleabilidad, pero no a otros aspectos de esta, que les corresponden a otras instituciones, a fin de no extrapolar la razón de ser del INA. Ese es el aporte que el INA debe brindar a la organización interinstitucional que se relaciona con la ANE y el SNE. Bajo esta misma lógica, el establecimiento de oficinas de empleo de índole privado, como el caso de la Cámara de Turismo de Guanacaste, debe materializar alianzas estratégicas que no impliquen el manejo de recursos institucionales del INA y que estas oficinas sean costeadas con recursos propios de las empresas que las gestan y pueden generar rentabilidad a partir de las bolsas de empleo.

Para darle sustento legal a esta extrapolación de las funciones esenciales del INA, la Ley 9931 adiciona el inciso i al artículo 3 de la Ley 6868, el cual está destinado a definir las atribuciones que tiene el INA para lograr sus fines. Es así como la Ley 9931 añade a las atribuciones del INA:

Coadyuvar en la inclusión e inserción laboral, en el autoempleo y en el desarrollo continuo en el empleo de las personas... a través del aprendizaje permanente, la capacitación y la formación profesional para el desarrollo de competencias, la certificación de competencias, la reconversión y actualización, así como de acciones de... seguimiento y otros servicios para el mejoramiento de la empleabilidad, en apego a los lineamientos de los ministerios rectores respectivos.

¹⁴ Debemos recalcar que algunas personas funcionarias públicas han ocupado puestos de alta gerencia en el MTSS y luego en el INA y viceversa, lo cual ha contribuido en parte para que el INA pierda su autonomía, adquiera obligaciones propias del MTSS, las cuales trascienden la ETFP e incluso la libre distribución de sus presupuestos en función de la empleabilidad. Entre que han ocupado altos puestos en ambas instituciones, se encuentran Alfredo Hasbun, Exministro de Trabajo y actual Auditor del INA; Juan Alfaro, Viceministro de Trabajo en el periodo de Alfredo Hasbun y actual Presidente Ejecutivo del INA; Andrés Romero, Ex Subgerente Técnico y Expresidente Ejecutivo del INA y actual Ministro de Trabajo.

Sin embargo, esta nueva atribución tampoco es suficiente para justificar la extrapolación de funciones del INA que se materializa a partir del Decreto Ejecutivo N° 41776-MTS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP, ya que el INA coadyuva a la inclusión e inserción laboral:

- a. brindando EFTP de calidad a las personas
- b. mediante sus acciones orientadas a mejorar la capacidad instalada para brindar servicios de EFTP
- c. con los estudios que realiza el INA sobre la cantidad de personas egresadas que encuentran empleo

Estas tres son acciones que ayudan a dar seguimiento para el mejoramiento de la empleabilidad y los otros servicios que el INA pueda brindar en esta dirección, deben sujetarse a la razón de ser del INA, sin extrapolar sus funciones para cumplir lo que, en tema de empleabilidad, deben aportar otras instancias públicas y privadas.

En la propuesta presupuestaria, la programación de la ANE 2023 tiene dos objetivos:

- a. “ejecutar acciones que incentiven a las personas a registrarse en la plataforma ane.cr de acuerdo con lo establecido en el Plan de Trabajo de Articulación y Promoción de los Servicios para la mejora en las competencias de empleabilidad”
- b. “realizar matrículas de personas registradas en ane.cr en los SCFP plus, a través de estrategias de búsqueda activa, para la generación de mejores herramientas de empleabilidad (34-2022, p. 26)

Al respecto del primer objetivo, debe fiscalizarse que la plataforma ANE.CR responda a los intereses de todos los sectores de la economía costarricense, de modo totalmente horizontal y que la Pyme que necesita una persona trabajadora del campo para oficios agrícolas tenga la misma exposición en la plataforma que una empresa de fabricación de implementos médicos, bajo un régimen de zona franca. Esta democratización de la plataforma debe realizarse a partir de mecanismos que induzcan a todas las personas empleadoras del país a recurrir a los servicios de la plataforma para ofertar sus puestos vacantes. Esto es de vital importancia para que se comprenda de modo integral la empleabilidad del país y la oferta de capacitación y formación para el trabajo no se conduzca hacia algunos sectores ganadores de la economía nacional como los grandes hoteleros y las zonas francas.

Esto no quiere decir que no se deba exponer en la plataforma los trabajos de las grandes empresas exportadoras de las zonas francas, sino que debe exponerse en la misma medida que los demás trabajos formales del país, ya que las zonas francas solo cubren el 3% del empleo nacional, aunque debemos reconocer que a ese 3% se le brinda salarios competitivos y debe haber formación para cubrir esta necesidad laboral.

Al respecto de los grandes hoteles, podríamos decir algo similar; a la par de los grandes hoteles, encontramos pequeños emprendimientos de ecoturismo y otras modalidades de turismo, hostales y pequeñas agencias de turismo y de viajes que también generan trabajo en el sector.

En conclusión, una de las tareas principales para que ANE.CR sea representativa de la empleabilidad es gestionar para que todas o la gran mayoría de las personas empleadoras de este país recurran a la plataforma y así esta pueda brindar datos claves para la definición de la oferta de capacitación y formación técnica que requieren todos los sectores económicos del país y no solo algunos cuantos, ya que de lo contrario esto podría servir de premisa para justificar una reestructuración de la ETFP que no tenga un panorama completo de la economía nacional, sino solo los datos sobre las necesidades de mano de obra de algunos sectores más privilegiados de la economía.

En función del segundo objetivo, debe fiscalizarse que, mediante las modificaciones que se le apliquen en el sistema a los módulos ya existentes para “brindar un mejor servicio y aprovechar la herramienta tecnológica para tal fin” (oficio SGT-531-2023), no se incluya algoritmos, ni procesos informáticos o redacción de mensajes subliminales, connotados o denotados, que tiendan a conducir psicológicamente a las personas estudiantes que se matriculen, a través de la plataforma ANE, para que opten por becas bajo la modalidad 21 bis. Debe fiscalizarse constantemente que esta plataforma sea de fácil acceso y facilite los procesos de matrícula, principalmente de la oferta que el INA brinda y pueda brindar con su capacidad instalada.

Por tanto, SITRAINA espera a que, dentro de algunos años, haya un ambiente político diferente en Costa Rica, para solicitar a la futura Presidencia de la República, la derogación de este decreto o su reformulación, para que cada instancia aporte al SNE lo que le corresponde, de acuerdo con sus límites y sus razones de ser.

Sin embargo, el fortalecimiento de la ANE que se plantea en el *Portafolio de Proyectos* no va en ese sentido. Mediante el oficio GST-531-2023, del 5 de julio de 2023, Rocío Arce, Subgerente Técnica nos indica que el fortalecimiento de la ANE se relaciona con la inclusión de dos módulos en la plataforma www.ane.cr, así como con el mejoramiento de la plataforma, para atender las incidencias que esta presente y así mejorar la experiencia de la persona usuaria.

Uno de los módulos es para la atención de personas empleadas domésticas, lo cual le parece muy bien a SITRAINA porque se atiende a personas con condiciones de vulnerabilidad, para que puedan acceder a empleo digno y en espacios seguros. Lo que nos hace prender las alarmas es que estos módulos implicarán “pagos por tareas y apoyos para la intermediación entre las personas y los empleadores de estos servicios”. ¿A quién se realizarán estos pagos? ¿Acaso la intermediación no es una de las funciones sustantivas de la ANE? ¿Por qué esta intermediación no se realizará con los recursos institucionales que de por sí ya el INA le ha dado, por la obligación de un decreto ejecutivo y no por la Ley 9931, a la ANE? Luego, existe mucha incertidumbre sobre estos pagos que se realizarán en duplicidad de funciones con lo que debería realizar la ANE. SITRAINA se compromete a investigar este punto detalladamente para arrojar claridad sobre el mismo, en la Segunda parte del *Informe Técnico y Académico* a entregar en diciembre.

SITRAINA también aplaude la creación del otro módulo, destinado a la intermediación para la atención de personas con discapacidad. Al respecto, también aplaudimos que el mismo busque la manera de brindar apoyo tecnológico que sea accesible por esta población y que su desarrollo esté a cargo de personal INA. Sin embargo, nos queda la duda de si también se realizarán pagos por tareas de apoyo para la intermediación entre las personas usuarias y las personas empleadoras

REPLANTEAR EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 6868, REFORMULADO POR LA LEY 9931

Las personas de la alta Administración del INA no solo deben limitarse a cumplir los principios básicos de justicia por los cuales el INA fue creado, en el sentido de no extrapolar sus funciones. También deben mejorar continuamente la capacidad instalada, incluyendo condiciones humanísticas de contratación, y no extrapolar lo que dice la Ley 9931, la cual

brinda algunas herramientas para aplicar en casos muy excepcionales y otras que del todo son peligrosas para la institución. Es por esto que una de las petitorias del documento *Pacto Nacional por la Educación*, es revisar la Ley 9931 para ver si realmente responde a los retos de la Industria 4.0 y determinar qué aspectos de la ley deben ser suprimidos y cuáles deben ser especificados para que se apliquen en situaciones de excepcionalidad. En función de esto, SITRAINA preparará un Proyecto de Ley para reformular la Ley 9931, el cual presentará en su debido momento a la Asamblea Legislativa.

Al respecto, SITRAINA pretende modificar el artículo 18 de la Ley 9931, el cual dice:

La adquisición de bienes y servicios que requiera el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se regulará por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de contratación pública o administrativa. No obstante, para el equipamiento, los insumos y la infraestructura que se requieran para la habilitación de servicios de capacitación y formación profesional a ser impartidos en la institución, o bien, para subcontratar dichos servicios con terceros cuando se determine técnicamente una incapacidad para responder a la demanda de estos oportunamente, independientemente del monto a contratar, el INA podrá realizar la contratación siguiendo las reglas del procedimiento de licitación abreviada o menor previstos en la legislación.

Al respecto, SITRAINA considera conveniente que la contratación de equipos, insumos e infraestructura que se requiera para la habilitación de los servicios internos de capacitación, debe tener montos establecidos como tope, para que las contrataciones puedan realizarse mediante los mecanismos de licitación abreviada. Los montos máximos deben ser distintos para equipos, insumos e infraestructura, pero resultantes de estudios técnicos que establezcan un balance entre la oportunidad de brindar las mejores condiciones a las personas docentes y estudiantes, en cada uno de los procesos de capacitación, y el debido control del manejo de los fondos públicos del INA, necesarios para brindar estos mismos servicios de ETFP.

Además, SITRAINA va a proponer que todos los procesos de subcontratación de servicios de terceros para brindar servicios esenciales del INA, se sometan a estrictos mecanismos de control, donde se deba:

- a. presentar una justificación técnica de la ausencia de capacidad instalada del INA para brindar ese servicio
- b. un plan para generar esa capacidad instalada a mediano y largo plazo, para no tener que seguir recurriendo a la subcontratación.

Estas condiciones son muy factibles, ya que este tipo de contrataciones requieren de procesos más largos y no son de la misma naturaleza que la contratación de insumos, los cuales se requieren de inmediato. Por tanto, los controles pueden ser más rigurosos, para mantener y un mejor control interno del manejo de los fondos del INA. Esto puede ayudar a evitar que el INA tenga que afrontar nuevamente casos de peculado, como ha ocurrido en un pasado, o tener que declarar infructuosa una contratación como Licitación Pública 2021LN-000001-000210008.

Al respecto de esta contratación, el Acta de Junta Directiva 25-2022, del 18 de julio de 2022, demuestra la importancia de establecer mecanismos más estrictos y regulados para la subcontratación de servicios educativos y, desde la óptica de SITRAINA, estos mecanismos deben incluir planes remediales para que en un futuro la Institución genere la capacidad instalada, capaz de brindar esos servicios desde el INA.

Al respecto de la Licitación Pública 2021LN-000001-000210008 para la “Contratación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional en el Subsector de Idiomas (programas de habilitación) según demanda de cuantía inestimada para la Unidad Regional Brunca, bajo la modalidad presencial y no presencial”, la Comisión de Licitaciones recomendó adjudicar el contrato a la CORPORACIÓN ACADÉMICA TECNOLÓGICA C R P Z SOCIEDAD ANÓNIMA (CATEC S.A)¹⁵, por un periodo de cuatro años. Junta Directiva, mediante el Acuerdo JD-AC-404-2021, le adjudicó a esta empresa oferente las partidas 1, 2 y 3 del cartel. Pero el 31 de marzo de 2022, mediante el documento R-DCA-00340-202, la Contraloría General de la República: “DECLARA PARCIALMENTE CON LUGAR el acto de apelación interpuesto por INFOTEC S.A, en contra del acto de adjudicación de las partidas 2 y 3, todas de la LICITACIÓN PÚBLICA 2021LN-000001-0002100”. Esto provocó que el 4 de abril de 2022 se diera la revocatoria y el Núcleo de Comercio y Servicios tuviera que realizar un estudio técnico que arrojó como conclusión que

¹⁵ Esta misma empresa mantiene 3 contratos para la ejecución de CDE, lo que representa el 50% de los CDE que el INA tiene en este momento.

ninguna de las empresas cumple con la totalidad de las especificaciones solicitadas en el cartel. Ante esto, el Acuerdo de Junta Directiva JD-AC-204-2022, declaró infructuosa la contratación.

En conclusión, la herramienta que se genera con el artículo 18 de la Ley 9931 para subcontratar servicios educativos, debería limitarse a situaciones excepcionales, donde no haya del todo capacidad instalada de prestar dichos servicios. Además, debe exigirse como requisito la planificación y ejecución de proyectos para que la institución tenga la capacidad de brindar por sí misma estos servicios en el futuro. Estas contrataciones no deben realizarse mediante los mecanismos de licitación abreviada, ya que implican muchas contingencias que pueden alterar los procesos y dejar muy mal parada a la Institución.

SITRAINAINA SE OPONE AL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 9931, TAL Y COMO CONSTA EN NUESTRA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

SITRAINAINA no está de acuerdo con lo estipulado en el artículo 24 de la Ley 9931, ya que permite la creación, supresión y modificación de plazas conforme al derecho común, así como contrataciones por tiempo determinado, servicios especiales o por tiempo indefinido, cargos de confianza y realizar distintos tipos de modalidades de pago.

Estamos conscientes de que el acelerado cambio tecnológico implica que algunas industrias requerirán de capacitaciones muy especializadas, para las cuales el INA necesita alguna figura para recurrir a contrataciones de personal por un tiempo definido. Ahora bien, generar una figura legal que permita este tipo de contrataciones excepcionales no justifica una reforma de la que se parta para crear un nuevo régimen de empleo que afecte a todas las personas trabajadoras del INA. Con mucha menos razón, un régimen de empleo que establezca a las Gestorías como “puestos de confianza”, a partir de la cual se pueda aplicar todas las figuras de contratación que permite el Código de Trabajo a todas las nuevas personas trabajadoras o establecer mecanismos de desvinculación de personal que flexibilicen la posibilidad de realizar reestructuraciones internas, con procesos de movilidad laboral poco regulados, como si el INA fuera una empresa privada.

El artículo 24 debe ser replanteado y reducirse al establecimiento de un mecanismo para contratar, bajo condiciones de excepcionalidad, y que este mecanismo no pueda ser malinterpretado como si fuera la norma a seguir por la Administración, contrataciones

puntuales, y muy justificadas, de personal a tiempo definido y para brindar capacitaciones muy especializadas y específicas.

Para SITRAINIA, todas las personas funcionarias del INA deben estar cubiertas por el derecho laboral público y no estar sometidas a condiciones desfavorables de empleo o condiciones de subempleo que afecten la estructura del INA, así como la identidad que tiene la Institución y con la cual se identifican las personas que trabajamos actualmente para el INA.

Debido a estas razones, SITRAINIA interpuso la Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO, en contra de la Ley 9931. Esta acción sostiene que la reforma que sufrió el artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, desvincula a los nuevos funcionarios que contrata la Institución del Régimen de Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública y, en su lugar, configura un régimen de empleo de naturaleza laboral común, que será aplicable a estos empleados, cuyas condiciones reglamentará la Junta Directiva institucional, “de conformidad con la legislación laboral vigente”. Luego, la reforma del artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, representa un retroceso histórico, que devuelve más de 70 años atrás en el tiempo, a contrapelo de una de las más importantes garantías que estableció la Constitución de 1949. Además, la reforma legislativa, contrario a los fines que en teoría persigue, le apuesta a la afectación de la calidad de los servicios que le corresponde prestar al INA, por la vía de la precarización del empleo: diferentes modalidades contractuales (por tiempo determinado, servicios especiales, indefinido), modalidades de pago mensuales, quincenales, semanales, por horas o lecciones. Se desprofesionaliza la capacidad y competencias del recurso humano, porque las personas que laboren en esas precarias condiciones, no tendrán ningún arraigo institucional y mucha menos estabilidad laboral, quienes podrían ser cesados libremente por el patrono, en cualquier momento, de conformidad con la legislación laboral común, en menoscabo de la eficiencia y eficacia del servicio público que le corresponde brindar al INA. Es importante señalar que esta acción de inconstitucionalidad fue apoyada por la Procuraduría General de la República, en respuesta a la consulta que le hizo la Sala Constitucional, llegando a la siguiente conclusión:

Con fundamento en lo expuesto, este órgano asesor sugiere a la Sala Constitucional acoger la acción contra las normas impugnadas en tanto admiten que en una

institución del Estado, regida por el derecho público, se aplique a la generalidad de sus funcionarios la legislación laboral vigente, lo que incluye la posibilidad de realizar contrataciones por tiempo determinado o por servicios especiales y definir los puestos que se consideren de confianza, para lo cual basta la emisión de un reglamento por parte de la Junta Directiva de la institución; es decir, sin que medie una autorización legal específica para cada uno de esos supuestos. Tales disposiciones también son contrarias a la Constitución en tanto establecen que los servidores actuales cubiertos por el régimen de servicio civil solo tendrán derecho a promociones y ascensos si se trasladan voluntariamente al nuevo régimen de empleo regido por el derecho laboral.

SITRAINA se encuentra a la espera de la resolución de Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO, la cual puede cambiar el panorama del empleo en la Institución e impedir el avance del actual proceso de reestructuración, desde los fundamentos mismos que le está imprimiendo la Administración activa. Dichosamente, en Costa Rica existe independencia de poderes y el Poder Ejecutivo, ni ninguno de sus jefes, puede afectar un proceso de este tipo que se encuentra en curso.

A pesar de la Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO, la Administración activa ya está realizando nombramientos por tiempo definido, tal y como se lo permite el artículo 24. Al respecto, hemos ubicado algunos nombramientos, entre ellos algunos en la Unidad Regional Chorotega, para la Clase “Personas Formadora para el Trabajo 4”, en jornada mixta y por un periodo de seis meses, para personas docentes de inglés, esto en el marco del Proyecto “Medios y Cuartos Tiempos para la Formación de Inglés”, en distintas Unidades Regionales del INA. Otro, para la misma Unidad Regional, para “Puesto de Persona Técnica 2”, a plazo de 6 meses y jornada mixta, bajo la especialidad de Administración y la subespecialidad de Generalista.

En conclusión, sin tomar en cuenta la posible resolución de nuestra Acción de Inconstitucionalidad, la Administración activa está ejecutando procesos de subcontratación de personal que, en un futuro, podrían constituir la norma de contratación en el INA, algo que, apegándose estrictamente a la ley, no podría afectar solamente a las nuevas personas que se vinculen laboralmente al INA, sino a muchas que se encuentran en el Régimen

Autónomo de empleo del INA y que pudieran ver modificadas sus plazas y, en consecuencia, sus contratos.

SITRAINIA categóricamente se opone a que la subcontratación de personas se establezca como la norma de la contratación de personal en el INA o que se emplee como un mecanismo para direccionar más recursos a satisfacer las demandas de determinados sectores económicos, mediante las orientaciones de una transformación de la ETFP del INA, esto conforme a un nuevo Modelo de Gestión, planteado en el *Portafolio de Proyectos*.

SOBRE LA VIRTUALIZACIÓN DE LA OFERTA DEL INA

El marco teórico desde el que la Administración está comprendiendo la pedagogía institucional parte de un racionalismo tecnológico que impone como imperativo *a priori* que la tecnología de punta es un índice de desarrollo y debemos centrar los procesos de ETFP en esta. También parte de una visión globalista, de acuerdo con la cual, lo global debe imponerse a lo local, para estandarizarlo y hacer que se avance hacia del desarrollo.

SITRAINIA parte desde otro mundo conceptual, basado en el positivismo y la pedagogía crítica para proponer un modo diferente de concebir la pedagogía del INA. No podemos partir de un imperativo categórico que nos haga capacitar en función de las últimas tecnologías, porque tenemos un problema fundamental: el acceso a la tecnología.

Solo algunos sectores muy reducidos de la economía nacional, principalmente ubicados en zonas francas y algunas pocas industrias complejas, tienen acceso a Tecnología 4.0 y la gran mayoría de nuestras pymes, pequeñas, medianas e incluso grandes empresas que abastecen de bienes y servicios al mercado nacional, no tienen acceso a las tecnologías de punta y lo no lo tendrán a corto ni mediano plazo.

Es por eso que no podemos partir de lo global a lo local, sino más bien de lo local a lo global. Debemos partir de una comprensión situada de nuestras propias circunstancias, los problemas que afrontan las personas y las empresas en nuestros mercados locales para ver qué herramientas tanto locales como globales tenemos a disposición para afrontar esos problemas y encontrarles solución.

Es así como lo global no es comprendido desde esta perspectiva como una meta (muchas de nuestras empresas no pretenden acceder a los mercados globales y se contentan con lucrar en el mercado nacional y los mercados locales), sino como un conjunto de

herramientas que podemos aplicar. Es en ese sentido que debe concebirse a *WorldSkills* como una herramienta y no como la norma que oriente todas las dinámicas institucionales y sacrifique la autonomía institucional que le permite al INA autodeterminarse, en función de afrontar los problemas que afrontan las personas y las empresas en la economía nacional.

Desde la óptica racionalista y globalista de la Administración, el *Portafolio de Proyectos* sugiere que debe aumentarse la oferta virtual del INA. El partir de los principios *a priori* del determinismo tecnológico, nos lleva a pensar que la incorporación de entornos de simulación y el metaverso beneficiarán a todos los sectores de la economía, tal y como lo afirma Roy Ramírez, en el consecutivo SCFP-390-2023. SITRAINA no está de acuerdo con esto porque muchos sectores productivos nacionales no requieren de estas herramientas y sí de otras, más adecuadas a sus entornos económicos y socio-culturales para que los procesos pedagógicos de ETFP se adecúen a las necesidades de capacitación y formación para el trabajo.

Esa visión racionalista y globalista de la Administración también se ha plasmado en el POIA. Pero, ¿realmente es necesario aumentar la oferta virtual del INA de modo imperativo o es necesario realizar estudios de factibilidad que determinen qué oferta tiene más ventajas y para cuáles sectores y qué oferta es más conveniente que siga siendo presencial? Algo similar sucede con educación dual, como lo expusimos más arriba. A partir de una visión racionalista y globalista, enfocada en las empresas ganadoras de la economía nacional, se sugiere que la oferta de los Núcleos debe ser dual o dualizable, pero esto no parte de estudios de factibilidad que indiquen hasta qué punto esto es beneficioso o perjudicial para todos los sectores de la economía costarricense.

La Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos (en adelante GTST), tal y como consta en el oficio GST-390-2023, del 10 de julio, busca la simplificación y validación de metodologías asociadas a partir de la experiencia de los Núcleos y también el “establecimiento de línea base y metas de los años siguientes; esto en vinculación con la planificación institucional de cada Unidad Técnica”. En otras palabras, se plantea una simplificación de las metodologías de los programas, en función de estandarizarlas bajo los criterios de *WorldSkills* y el establecimiento de líneas base y metas para que todas las Unidades Técnicas se acoplen al nuevo modelo de gestión, bajo los estándares de esa asociación internacional.

Una de las características de este proceso, es la virtualización de la oferta de la que se habla en el *Portafolio de Proyectos*. En los cronogramas docentes actuales, en algunos casos se incluyen horas de que se asignan a la elaboración de Servicios de Capacitación y Formación Profesional (en adelante SCFP) no presenciales. Además, para Roy Ramírez, “conforme avancen las tecnologías y la era digital a nivel global, la institución debe estar alerta y atenta a la incorporación oportuna de estas tecnologías en los servicios institucionales” (GFST-390-2023). Al respecto, SITRAINA está de acuerdo con la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías a los procesos del SCFP, pero de una forma situada en el contexto y que sea capaz de discernir a cuáles tecnologías podrán acceder nuestras pymes, pequeñas, medianas e incluso grandes empresas del mercado nacional, a corto, mediano y largo plazo.

Esto nos hace redirigir la atención del proceso formativo no a brindar de modo *a priori* capacitaciones con y sobre tecnología de punta, sino adecuada al acceso tecnológico que tienen nuestras empresas y el uso que pueden hacer de sus propias tecnologías. En otro punto, la incorporación de las herramientas tecnológicas a los procesos de ETFP no necesariamente implica una virtualización de la oferta, ya que muchas capacitaciones presenciales, ya sea en aulas, laboratorios o en el campo, requieren de la apropiación de las tecnologías que están a su disposición y aquellas que pueden adquirir a mediano y largo plazo.

Es por esto que no podemos partir de una concepción racionalista de la tecnología y asumir el acceso a la tecnología de punta como un índice de desarrollo, ya que en el plano de lo concreto, debemos trabajar a partir información científica que pueda ser verificada y permita la comprensión de nuestros propios problemas y afrontarlos con los medios que tenemos a disposición, ya sean herramientas globales o de desarrollo local, y en función no solamente del cambio tecnológico, sino también, y principalmente, desde la óptica del acceso a la tecnología.

CAPÍTULO III
CONTEXTO POLÍTICO DEL *INFORME TÉCNICO Y*
ACADÉMICO

ASPECTOS GENERALES DE LA PRESENTACIÓN DEL PORTAFOLIO DE PROYECTOS A JUNTA DIRECTIVA

El 27 de febrero de 2023, tal y como consta en el Acta 07-2023 de Junta Directiva del INA, la Administración activa expuso la presentación de *Power Point* el *Portafolio de Proyectos* a la Junta Directiva. Por lo tanto, en esa fecha, el *Portafolio de Proyectos* se oficializa como un producto acabado, el cual pretende definir el norte del INA, en el periodo 2023-2026.

Antes de febrero, la planificación y estructuración del *Portafolio de Proyectos* era totalmente desconocida para SITRAINA. A nuestra organización no se le invitó a participar en la fase de diagnóstico de la situación institucional ni fue consultada por las personas expertas que debieron realizar los estudios técnicos necesarios para definir los objetivos, el enfoque teórico, la metodología, las estrategias y el cronograma de ejecución. En el proceso nos dimos cuenta de que esto se debe a que no se realizaron diagnósticos ni estudios técnicos al respecto.

Tal y como se lo indicó Juan Alfaro a la Junta Directiva, el planteamiento del *Portafolio de Proyectos* fue unilateral y vertical, de arriba hacia abajo, podríamos decir que un poco autoritario, y no había necesidad de consultarle a las fuerzas vivas de la institución (cuerpo docente, técnico, administrativo, operativo ni estudiantil o sus organizaciones sociales) para hacer esto. En palabras del Presidente Ejecutivo:

Yo creo que no es un tema de que no se ha involucrado a la gente, por eso yo les decía que tenían que verlo desde esa perspectiva, que muchas cosas ya están aprobadas por la Junta Directiva, ni siquiera es algo que yo necesitaría presentarles como Administración para su aprobación y para poder hacer esto. (Acta 07-2023, p. 43).

Además de esto, la presentación del *Portafolio de Proyectos* a Junta Directiva contó con la participación de Rodrigo Chaves Robles, Presidente de la República, quien manifestó “que es un placer poder ver la presentación del Portafolio de Proyectos y espera que eso sea de gran ayuda para la sociedad costarricense” (p. 39). El Presidente de la República también “saluda la modernización de la perspectiva actual de la institución”. (p. 39).

SOBRE LA AUSENCIA DE ESTUDIOS TÉCNICOS

Aparte de este carácter vertical, de arriba hacia abajo e inconsulto del *Portafolio de Proyectos* y la persuasión que pudiera haber generado la presencia y la exhortación de Rodrigo Chaves, la Administración activa no presentó ningún otro documento a Junta Directiva, aparte de la presentación de *Power Point* que utilizó para la exposición, misma con la cual ha promocionado publicitariamente, y basándose en criterios de mercadotecnia, el *Portafolio de Proyectos* a la comunidad INA. En síntesis, la Administración activa no presentó estudios de factibilidad, criterios técnicos escritos ni estudios técnicos que justificaran como este portafolio fue planteado y diseñado.

Pero no solo a Junta Directiva no se le presentó estos documentos. Mediante el consecutivo SITRTAINA-020-2023 del 4 de mayo, esta Organización Sindical le solicitó a Wendy Fallas “por escrito una copia digital o física, de los informes técnicos que sustentan la presentación del *Portafolio de Proyectos*”. Al respecto, la Gerente General respondió mediante el oficio GG-940-2023, a través del cual no nos entregó ningún estudio técnico y nos planteó tres argumentos falaces¹⁶ para justificar la ausencia de los estudios técnicos que tuvieron que haberse realizado para plantear un portafolio que pretende definir el presente y el futuro del INA, en el periodo 2023-2026.

El primer argumento empleado por la Gerente General es que el *Portafolio de Proyectos* se corresponde con los mandatos de la Ley 9931. Ahora bien, la gran mayoría de las modificaciones planteadas por la Ley 9931 a la Ley 6868 lo que brinda es una serie de herramientas que el INA puede emplear en determinadas situaciones y bajo ciertas condiciones, pero no exige la aplicación *a priori* de estas herramientas ni que estas sean la norma general.

El argumento incurre en la falacia de causa falsa¹⁷ al decir que los mandatos de la reforma de la Ley Orgánica del INA son las premisas que justifican este *Portafolio de Proyectos* y no otro. De ahí que tampoco sea preciso el CONSIDERANDO 11 del Acta 07-

¹⁶ “Una falacia es un error de razonamiento. De la manera en que los lógicos utilizan el término, no designa cualquier error o idea falsa, sino errores típicos que surgen frecuentemente en el discurso ordinario y que tornan inválidos los argumentos en los cuales aparecen” (Copi, 2007, p. 125).

¹⁷ Definición de “falacia de causa falsa”: “La naturaleza de la conexión entre la causa y el efecto – y cómo podemos determinar si se presenta o no tal conexión – son problemas centrales de la lógica inductiva y del método científico... es fácil ver que cualquier razonamiento que trata de descansar en tratar como causa de un fenómeno algo que en realidad no es su causa, incurre en un grave error; en latín, este error suele llamarse falacia de *non causa pro causa*, aquí simplemente le llamaremos la *falacia de causa falsa*” (Copi, 2007, p. 136).

2023 de Junta Directiva cuando sostiene: “Que el presente portafolio busca plantear un enfoque estratégico que permita que la Institución continúe el proceso de evolución que marcó la reforma de Ley Orgánica del INA 9931.” (p. 49).

Esta falacia es expresada reiteradamente en el oficio de la Gerencia General en contextos como “La reformulación de la Ley Orgánica del INA a través de la Ley 9931 es el fundamento por excelencia para el planteamiento del Portafolio de Proyectos 2023-2026”. Ahora bien, aunque la ley estipule determinadas herramientas que puede emplear la Institución, en contextos específicos, estos mecanismos no son por sí mismos fundamento suficiente para decir que este portafolio, y exclusivamente este portafolio, con todos sus proyectos y acciones estratégicas, es necesario para cumplir con la Ley 9931. Este tipo de argumento cae en una falacia de causa falsa, similar a decir: “está lloviendo con truenos porque me han echado una maldición”.

No existe una relación de necesidad entre la Ley 9931, en tanto que causa, con el *Portafolio de Proyectos*, en tanto que efecto, y ninguna retórica legalista puede sustituir la existencia de distintos paradigmas de la Administración Pública, desde los cuales se pudiera haber planteado otro tipo de portafolio, que también contemplara lo que expresamente dice la Ley 9931. Por lo tanto, esta falacia o error de razonamiento no puede sustituir el vacío de la no realización de estudios técnicos y científicos que justifiquen una visión específica de cómo debe ser la Administración del INA.

El segundo argumento de Wendy Fallas en el oficio GG-940-2023, lo presentaremos más adelante. En lo que concierne al tercero, este es aún más falaz que el primero y sostiene que los argumentos desde los que se promovió la reforma de la Ley del INA, justifican la formulación del *Portafolio de Proyectos*. O sea, se incurre en la misma falacia de causa falsa, pero en un contexto argumentativo donde hay una mayor distancia relacional entre la pretendida causa y el pretendido efecto. Al respecto, dice el oficio de la Gerencia General:

La reformulación de la Ley Orgánica del INA a través de la Ley 9931 es el fundamento por excelencia para el planteamiento del Portafolio de Proyectos 2023-2026, ley para la cual se realizaron análisis y estudios en el año 2019 con participación de representación institucional, de los sectores empresarial, estudiantes, social, organizaciones laborales... Es por lo anteriormente expuesto que se reafirma que

desde los estudios iniciales de las reformas a la ley que se sustenta la implementación del Portafolio.

Es sorprendente que la Administración diga que estudios realizados en 2019 para reformular la ley del INA son el fundamento del que deriva el *Portafolio de Proyectos*, ante la ausencia de estudios técnicos que lo justifiquen. Más si tomamos en cuenta que los argumentos sobre los cuales se planteó la reforma la Ley del INA no fueron estudios técnicos propiamente dichos, sino una interpretación forzada y también falaz que realizó Andrés Valenciano, en ese entonces Presidente Ejecutivo del INA, del Foro 4.0, en el cual participamos distintos actores sociales, incluido SITRAINA, pero en ningún momento se habló, durante ese foro, de que este se desenlazaba en función de proponer una reforma de la Ley Orgánica del INA ni la reforma de la Ley del INA deriva de lo que se discutió en dicho foro. En conclusión, Andrés Valenciano Yamuni fue el primero que incurrió en una falacia de causa falsa para justificar su proyecto político para el INA, el cual fue continuado por Andrés Romero y justificado, empleando el mismo tipo de falacia, por Administración activa, en el periodo de Alfaro López, tal y como ha quedado evidenciado técnicamente en los párrafos anteriores.

A propósito de esto, Tyronne Esna, Representante Sindical de Junta Directiva, ha sido claro: “cuando hablamos sobre el foro de Industria 4.0, que de ahí salió todo, quiero decir que en ese foro estuve presente y también como expositor, pero en ningún momento se dijo que ese foro iba a ser la punta del iceberg para la reforma a la Ley del INA” (Acta 22-2023, p. 8).

La misma falacia de causa falsa o error de razonamiento en el que incurrió Wendy Fallas en el primer argumento que planteó para justificar la ausencia de estudios técnicos, yace en el fondo del planteamiento de este tercer argumento, pero toma como referencia un argumento aún más difuso: es como si para cumplir con lo aparentemente dicho en el Foro 4.0, no estudios ni foros más recientes, necesariamente debió plantearse este portafolio y no otro. De modo análogo, esta falacia sería similar a decir “está lloviendo con truenos porque le habían echado una maldición a mi bisabuelo”.

Lo sorprendente es que esta falacia fue reafirmada como argumento por Juan Alfaro López el 12 de junio, en la sesión del acta 22-2023 de Junta Directiva, donde dijo: “Incluso, si uno revisa los análisis técnicos que, bueno, lo voy a decir así, que SITRAINA dice que no

existe, pero que existe y que no lo quisieron reconocer, que fue el resultado del foro de la Industria 4.0” (p. 4).

De lo anterior se desprende que, esa visión de la Administración Pública desde la que parte la Administración activa para plantear el *Portafolio de Proyectos*, es incapaz de reconocer la existencia de otras formas de concebir teórica y prácticamente la Administración Pública y desde las cuales se pudiera plantear otros portafolios de proyectos que orienten las dinámicas institucionales de otra manera. Según esta argumentación heurística de la Administración activa, el *Portafolio de Proyectos* es la única respuesta posible, única y absoluta que puede responder a la interpretación que hizo Andrés Valenciano, también falaz, del Foro 4.0 y la implementación de la Ley 9931.

Además, la Administración no solamente no hizo estudios técnicos sobre el *Portafolio de Proyectos*, en términos generales. En el oficio GG-1412-2023 del 27 de julio de 2023, Wendy Fallas nos pone por escrito que no se han girado oficios, realizado estudios técnicos, no se cuenta con un cronograma, una metodología ni objetivos para aspectos específicos del *Portafolio de Proyectos*, como lo son:

- a. Trabajar las brechas generacionales
- b. Movilidad laboral dirigida (al respecto, nos presenta el oficio ALAL-166-2023, el cual es una respuesta de Asesoría Legal a su consulta sobre la posibilidad de llevar a cabo una movilidad laboral voluntaria en el INA)
- c. Perfiles 4.0
- d. Cambio generacional

Por otra parte, Adriana Aguilar Escalante, Encargada a.i de la Unidad de Fomento y Desarrollo Empresarial (en adelante UFODE) nos dice el 18 de julio de 2023 que tampoco se realizaron estudios de factibilidad para gestionar la contratación de los nuevos cuatro CDE que propone el *Portafolio de Proyectos* (UFODE-168-2023).

La ausencia de estudios técnicos también consta en el Acta 07-2023, la cual dice literalmente en el CONSIDERANDO 2:

Que el Portafolio de Proyectos y Acciones Estratégicas, fue elaborado con los insumos obtenidos en las sesiones de trabajo y talleres realizados en el año 2022, en los cuales participaron personas de los equipos de Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Subgerencia Técnica, Unidad de Planificación y Evaluación, así como de

las Gestiones, a saber: Regional, Tecnologías de Información, Formación y Servicios Tecnológicos, Normalización y Servicios de Apoyo y SINAFOR. En dichas sesiones se analizó diversa documentación y se utilizaron diferentes metodologías y técnicas, como por ejemplo el método de “Design Thinking”, lo cual permitió generar ideas innovadoras centradas en la eficacia de entender y dar solución a las necesidades reales de las personas usuarias y organizaciones que demandan servicios al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), lo anterior acorde a las líneas estratégicas definidas por la Institución (P. 47).

Al respecto de este punto, presentamos el segundo argumento planteado por Wendy Fallas para justificar, mediante oficio GG-940-2023, la ausencia de estudios técnicos para plantear el *Portafolio de Proyectos*. Más específicamente, la Gerente General dice:

El Portafolio se elaboró con los insumos obtenidos en las sesiones de trabajo y talleres realizados los días 21 de junio de 2022, 15 de julio de 2022, 20 de agosto de 2022 y el 16 de setiembre del 2022, en los cuales participaron personas de los equipos de Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Subgerencia Técnica, Unidad de Planificación y Evaluación y de las Gestiones: Regional, Tecnologías de la Información y la Comunicación, Formación y Servicios Tecnológicos, Normalización y Servicios de Apoyo y SINAFOR.

En otras palabras, no fue de conocimiento de la Junta Directiva, al menos eso espera esta Organización Sindical, que solo se realizaron 4 sesiones de trabajo y, por más autoridades y profesionales que participaran en el proceso, es muy poco para trazar científicamente un *Portafolio de Proyectos* que define la ruta a seguir por la Institución, durante el periodo 2023-2026, más aún sin contar con ningún estudio técnico como punto de partida para estas 4 sesiones de trabajo y en las mismas tampoco se realizaron estudios técnicos que justificaran el planteamiento.

Mediante el consecutivo SITRAIN-122-2023, le pedimos a la Gerente General más información sobre de planificación del *Portafolio de Proyectos*, entre esta:

- a. copia de las actas de cada una de las sesiones de trabajo.
- b. todos los documentos que presentaron la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia General, la Subgerencia Técnica, la UPE, la Gestión Regional, la Gestión de Tecnologías de

Información, la Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos, Normalización de Procesos y Servicios de Apoyo y SINAFOR en cada sesión de trabajo,

- c. Todos los documentos que se produjeron como resultado de estas sesiones de trabajo.

Wendy Fallas nos respondió con el oficio GG-1423-2023 y no aportó ninguno de estos documentos.

INCONGRUENCIAS COMUNICATIVAS ENTRE ADMINISTRACIÓN ACTIVA Y JUNTA DIRECTIVA

Esta información que posee SITRAINA y que ha sido brindada por escrito por la Gerencia General no era de conocimiento de Junta Directiva y es que hay un significativo desconocimiento en Junta Directiva de lo que verdaderamente está ejecutando la Administración activa y eso es muy peligroso, porque la historia le podría cobrar un precio muy grande, si lo que se está ejecutando la Institución conlleva a su debilitamiento y privatización. Este desconocimiento es reconocido por Adrián Rodríguez Arias, Representante del Sector Cooperativo de la Junta Directiva del INA quien, ante la posibilidad de hacer una audiencia con las organizaciones sociales para que expongamos nuestros puntos de vista sobre el *Portafolio de Proyectos* y la reestructuración del INA, dijo lo siguiente:

Segundo, yo como Director, debo decir que no estoy preparado para una sesión de reunión con organizaciones sociales, cuando yo mismo como Director no comprendo o no estoy completamente informado, de cómo estos procesos se están implementando en el día a día de la organización. Entonces, desde ese punto de vista, yo necesitaría que la Administración nos informe, nos explique cómo este proceso se ha venido implementando, para nosotros poder enfrentar una reunión con terceras partes, fuera de este salón (Acta 22-2023, p. 11).

Es ante esto que SITRAINA se cuestiona lo que se dice en el CONSIDERANDO 2 del Acta 07-2023: ¿Cuál documentación? ¿Cuáles metodologías y técnicas? Esto no queda claro ni fue presentado, ni de modo verbal ni por escrito, a modo de documento, en la exposición oral del *Power Point* del *Portafolio de Proyectos*. De hecho, sorprende que en el CONSIDERANDO 2 se sostenga que se aplicó el método de *Design Thinking*, ya que el mismo no fue mencionado en la exposición de la Administración activa, tal y como consta en el acta.

Además, el método de *Design Thinking* posee cinco fases que son empatizar, definir, idear y prototipar y evaluar (INA, p. 11). En la fase de empatizar, “hay que hacer todo lo necesario para comprender a las demás personas, tanto en sus acciones como en su entorno, tratando de identificar cómo piensan y sienten” (p. 12). En la fase de desarrollo “se analizan los datos recabados y se selecciona lo que ayude a generar ideas de posibles soluciones, tomando en cuenta a las personas, sus necesidades y su relación con la información obtenida” (p. 12). En la fase idear, “se formulan las posibles soluciones para el o los problemas identificados, tratando de obtener una variedad lo más amplia posible” (p. 12). En la fase de prototipar, “las dos o tres ideas con mayor apoyo se concretan de forma tangible mediante la elaboración de objetivos, tomando en cuenta las particularidades del público meta y buscando responder a una pregunta definida que ofrezca una solución al problema inicial” (p. 13). Finalmente, en la evaluación, “es necesaria la interacción entre usuarios y prototipos creados, abriendo el espacio para comentarios y dando paso a la retroalimentación para determinar mejoras, fallas y carencias” (p. 13).

Como se puede ver, este método no se refiere a las metas mismas del proceso ni a las acciones concretas para alcanzar las metas. Se refiere a acciones que pueden ordenar los procedimientos prácticos en cuanto a la forma, pero no dice nada en sí mismo al respecto del fondo del asunto de algo tan importante como lo es un *Portafolio de Proyectos* que pretende definir el futuro de una institución como el INA por tres años.

En el oficio GG-1423-2022, Wendy Fallas nos dice al respecto: “La metodología *Design Thinking* se apoya en herramientas y técnicas que pueden usarse en una o más fases de un proceso creativo, estas ayudan a descubrir los *insight* o hallazgos necesarios para realizar con éxito un proyecto”.

¿Esto quiere decir que una lluvia de ideas y la opinión no científica de la que surgen ideas creativas es el sustitutivo ideal de los diagnósticos situacionales y los estudios técnicos que debieron haberse realizado para plantear un portafolio que definirá el presente y el futuro de una Institución Benemérita y que genera tanta justicia social para el país, en el periodo 2023-2026? ¿Es el resultado de unas lluvias de ideas y el aporte de ideas creativas lo que aprobaron unánimemente y en acuerdo firme las y los señores Directivos de Junta Directiva del INA?

La Administración activa debió presentar a Junta Directiva y Junta Directiva debió solicitar actas de estas sesiones de trabajo, documentos aportados por las instancias participantes, estudios técnicos y documentos a partir de los cuales se debe desarrollar un proceso verdaderamente científico, que implique la verificación de datos positivos, tanto cuantitativos como cualitativos, así como los documentos que registraron el proceso de confección del *Portafolio de Proyectos* y otros insumos verificables que se produjeron en el proceso.

En síntesis, la Junta Directiva estuvo de acuerdo con un *Portafolio de Proyectos* para cuyo planteo no se le brindó ningún documento, más que una presentación de *Power Point*. Entre los considerandos de aprobación del portafolio, el tercero se dice:

Que la Administración ha asumido el compromiso para que, con liderazgo, determinación, diálogo y articulación constante con todas las dependencias y personas funcionarias de la Institución, se implemente un Portafolio de Proyectos y Acciones Estratégicas para el periodo 2022-2026. (p. 47).

O sea, a partir de muy poca información, la Junta Directiva le dio el aval para que la Administración expusiera el *Portafolio de Proyectos* como un producto acabado, como si fuera el resultado de un proceso científico, listo para implementarse y definir el presente y el futuro del INA.

Aunado a lo anterior, el CONSIDERANDO 4 sostiene “Que mediante los objetivos estratégicos del PEI, se establecieron los ejes de carácter Estratégicos y Estructurales, permitiendo el alineamiento y determinación de los Proyectos y Acciones Estratégicas a implementar” (p. 47). Ahora bien, según el Acuerdo No. JD-AC-115-2023, del 24 de abril, se plantea variar el Propósito Estratégico del PEI, conforme al siguiente cuadro:

ANTES	AHORA
Que la institución contribuya con la movilidad social de las personas y el crecimiento de la productividad en el país, mediante la respuesta oportuna, innovadora y pertinente a las necesidades de capacitación, formación profesional y capacitación de las personas y empresas.	Talento humano de excelencia para el progreso socioeconómico y competitividad del país

Cuadro 2: Comparación del Propósito Estratégico del PEI

Si tomamos en cuenta que el segundo acuerdo del Acta 07-2023 fue:

INSTRUIR A LA ADMINISTRACIÓN PARA IMPLEMENTAR COMO MARCO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL, EL PORTAFOLIO DE PROYECTOS 2023-2026 Y SE REALICE EL ANÁLISIS Y LOS AJUSTES AL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2019-2025, SEGÚN CORRESPONDA Y QUE SE TOMEN LAS ACCIONES RESPECTIVAS PARA CUALQUIER CAMBIO QUE SE TUVIERA QUE REALIZAR Y PRESENTAR A LA JUNTA DIRECTIVA. (p. 50).

entonces, esta modificación del Propósito Estratégico PEI se hizo siguiendo lo indicado en el segundo acuerdo del Acta 07-2023 y contradiciendo el CONSIDERANDO 4 de la misma, ya que, si en el PEI ya habían establecido los ejes de carácter estratégico, esto no debió ser modificado, porque ya respondía al *Portafolio de Proyectos*.

Lo que no calza en todo esto es que, según el consecutivo PE-2340-2022, el 16 de diciembre de 2022, Juan Alfaro ya le había solicitado a Rocío López Monge, de la Unidad de Panificación y Evaluación (en adelante UPE) “oficialización para realizar un ajuste al Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2025”. Además, el 13 de enero de 2023, Karina Gamboa Araya, mediante el oficio UPE-PPE-7-2023, le hizo llegar a Juan Alfaro la propuesta de actualización del PEI 2019-2025 y el 18 de enero, Juan Alfaro y Wendy Fallas le dirigieron el oficio PE-56-2023 a Rocío López y a Karina Gamboa, donde aprobaron la propuesta de actualización del PEI 2019-2025.

Sin embargo, no fue sino hasta febrero que la Junta Directiva aprobó el segundo acuerdo del Acta 07-2023 y los ajustes del PEI no se vieron en Junta Directiva sino hasta el 24 de abril (Acuerdo No. JD-AC-115-2023) y el 22 de mayo de 2023 (Acuerdo No. JD-AC-153-2023), o sea en una fecha posterior a la sesión del Acta 07-2023, por lo que Junta Directiva podría pensar que la solicitud de actualización del PEI deriva del Acuerdo 2 del acta mencionada y no de un proceso que había iniciado previamente el Presidente Ejecutivo. ¿Quiere esto decir que el Presidente Ejecutivo solicitó realizar una actualización del PEI, en función del *Portafolio de Proyectos*, antes incluso de que este fuera presentado a Junta Directiva y de que Junta Directiva aprobara su presentación de *Power Point* y en la aprobación incluyera el acuerdo 2 del Acta 07-2023? Esto queda evidente en la modificación hecha a los Pilares Estratégicos propuestos para la actualización del PEI, tal y como consta en el Acuerdo No. JD-AC-153-2023.

Antes, la redacción de un pilar estratégico se refería a “fortalecer la permanencia, el éxito educativo y formar personas integrales” que contaran con las siguientes características: a. liderazgo; b. sentido humano y c. “un perfil competitivo de acuerdo con la dinámica laboral y social del mundo moderno”. Con la actualización se incluye entre las características b y c: b1. desarrollo humano de habilidades blandas, b2. derechos humanos, b3. inclusivos (as) (p. 3). Luego, el punto b1 que se incluye responde al modelo de *Skills* que pretende reestructurar todas las dinámicas técnico docentes, administrativas, estudiantiles e incluso operativas, mediante el *Portafolio de Proyectos*. Esto es parte importante de lo que se plantea en el *Portafolio de Proyectos*, que no fue presentado a Junta Directiva, antes de febrero de 2023.

LA MODIFICACIÓN DEL PEI SE REALIZA EN FUNCIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PARA UN TIPO ESPECÍFICO DE REESTRUCTURACIÓN DEL INA

Por otra parte, esta modificación implica un cambio total de sentido del Propósito Estratégico del PEI 2019-2025, ya que antes tenía como componentes una causa y un efecto, donde la casusa era “la respuesta oportuna, innovadora y pertinente a las necesidades de capacitación, formación profesional y capacitación de las personas y empresas” y el efecto buscado “contribuir con la movilidad social de las personas y el crecimiento socioeconómico del país”. En contraste, con la modificación, la causa se reduce a “talento humano de excelencia” en función de “el progreso socioeconómico” y la “competitividad del país”. En otras palabras, “la necesidad de capacitación, formación profesional y capacitación de las personas y empresas” desaparece y es sustituido por “talento humano de excelencia”. Luego, lo que prima como eje estratégico del INA con la actualización del PEI no es el proceso de formación profesional y capacitación, sino el resultado, por lo que el modo en el que se genere “talento humano de excelencia” queda en un segundo plano.

Ahora bien, ¿no es el INA una institución educativa abocada a la formación ETFP? ¿No debe centrarse en fortalecerse internamente para brindar esta formación y capacitación? ¿Acaso estamos diciendo que con este cambio en el Propósito Estratégico del PEI, el INA se puede reestructurar para convertirse en una unidad de tercerización de servicios y certificación en lugar de una de formación? ¿Esto es un punto de partida para debilitar la capacidad instalada del INA y ampliar la aplicación del artículo 18 de la Ley 9931 o realizar la subcontratación de servicios educativos, mediante los mecanismos de licitación abreviada

y sin límite de suma o para justificar el crecimiento descontrolado de presupuesto para las becas 21 bis?

Esto no es una transformación de forma, sino de fondo e implica una ruptura total con el sentido de ser de la Institución. Tyronne Esna tiene conocimiento de esto, tal y como queda claro en el Acta 22-2023, al referirse a la reestructuración, la reorganización y la movilidad laboral como procesos que pueden ejecutarse para disminuir la capacidad instalada del INA:

Si es una reorganización a nivel de la Institución, lo puede hacer la Institución, porque es una reorganización, pero también ha generado dudas cuando se habla de la movilidad laboral, porque cuando se habla de la movilidad laboral, es que tales personas agarren cuatro años más, tres años más y se van de la Institución y que pasó con esos puestos, se congelaron, otros se eliminaron de la Institución, entonces con esto que, con eso se viene perdiendo trabajo para los compañeros y compañeras y puede llegar a tomar una tercerización. (p. 8).

En función de todo esto, no debemos olvidar que el Artículo 2 de la Ley 6868 nos dice que: “El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) tendrá como finalidad principal promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica...”. La Ley 9931, entre sus modificaciones a la Ley 6868, incluyó en el artículo 2 el verbo “potenciar”, lo cual abrió un campo legal para la tercerización de servicios educativos. Pero esta modificación del Propósito Estratégico del PEI elimina totalmente de este “desarrollar la capacitación y formación profesional de trabajadores, de todos los sectores de la economía”, lo cual estaba en función de “impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo del pueblo costarricense”.

Lo que importa con esta modificación del PEI, en función de su eje estratégico, ya no es el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo del pueblo lo que orienta, sino el “talento humano por excelencia” para el “progreso socioeconómico” y “la competitividad del país”. Luego, ¿dónde queda el mejoramiento de las condiciones de vida y del trabajo del pueblo costarricense? ¿Es esta la visión teórica y el punto de partida metodológico del proceso de reestructuración del INA? ¿Qué es lo que se entiende por “excelencia”?

Cuando el Lic. Alfonso Carro Zúñiga planteó a las altas esferas nacionales la necesidad de la creación del INA, lo hizo porque la formación vocacional se había diseñado

de acuerdo con la rígida estructura de la educación formal y no era capaz de brindar una solución práctica a miles de jóvenes de la clase obrera, quienes por condiciones socioeconómicas no podían acceder a la educación formal (INA, 1995). Luego, las modificaciones que se vienen planteando al INA, al artículo 2 de la Ley 6868 y al Propósito Estratégico del PEI 2019-2025, responden a otras necesidades que no son “el mejoramiento de las condiciones de vida y del trabajo del pueblo costarricense”. Es por esto que, quienes han impulsado y ejecutado la reforma del INA, deberían pensar mejor en ser personas fundadoras, como Alfonso Carro, y crear una nueva institución que responda a los nuevos intereses creados y no desviar el sentido de ser de una Institución que responde a otras necesidades no neoliberales, propias del mercado nacional.

Otro aspecto que debemos valorar al respecto de esto es: ¿Qué se entiende por “talento humano de excelencia” y por qué ahora responde no al “desarrollo socioeconómico”, sino al “progreso socioeconómico” y a la “competitividad del país”? ¿Acaso con esto se quiere omitir que los recursos del INA deben servir para satisfacer las demandas de “todos los sectores de la economía”?

Existe una corriente ideológica, impulsada por la Academia de Centroamérica, de la cual forma parte Rodrigo Chaves, Presidente de la República, quien, el 22 de julio de 2022, tal y como consta en el Acta de Junta Directiva 26-2022, inició su gira presidencial en el lanzamiento oficial de la Plataforma ANE.CR (p. 3) y estuvo presente en la sesión de Junta Directiva que se corresponde con el Acta 07-2023, para dar su apoyo a la presentación de *Power Point del Portafolio de Proyectos*.

Cornick (2022), realizó una investigación para la Academia de Centroamérica, titulada *Estudio sobre la implementación de la nueva Ley del INA*, en la cual queda claro que para este autor, y lo que representa, la competitividad de este país recae en las manos de un sector exportador de rápido crecimiento, el cual hace contraste con el resto de establecimientos productivos, orientados a generar bienes y servicios para el mercado nacional, los cuales tienen mucha menor productividad y producen bienes y servicios más simples (p. 13). Desde esta perspectiva, la reforma de la Ley del INA debe responder a las necesidades de una parte muy concreta del sector exportador, la de las zonas francas, que lleva la batuta en lo que respecta al crecimiento económico, según el orden de su discurso, y no a los otros sectores que se dedican a suplir al mercado interno.

Nuevamente trata de imponérsele una visión neoliberal a la Institución y desviar su razón de ser, ya que el INA no fue creada para estar en función de los índices de crecimiento económico, sino de la igualdad social, mediante el acceso a ETFP de calidad para el pueblo costarricense, así como a para mejorar la calidad de bienes y servicios que producen las industrias y los comercios del mercado nacional.

UN INA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS Y LAS EMPRESAS QUE ABASTECEN DE BIENES Y SERVICIOS AL MERCADO NACIONAL

Además de lo anterior, según Jorge Coronado, las zonas francas generan 89 000 empleos directos, que no llegan ni al 3% del empleo generado en el país y reciben beneficios fiscales que exceden por mucho lo que generan de empleo. Al respecto del total del sector exportador, habría que agregarle el empleo de otras actividades exportadoras que no están en zona franca y que comprende al sector agrícola, que equivale aproximadamente a 300 000 empleos y otros sectores pequeños dedicados a la exportación, por ejemplo, de aluminio, el cual no genera muchos empleos. Por tanto, aproximadamente 389 000 personas trabajan directamente para el sector exportador, entre zonas francas y estos otros sectores de exportación.

En conclusión, el sector exportador es un sector minoritario en la generación de empleo en el país y el grueso del empleo que se genera es orientado al mercado interno, particularmente comercio, construcción, servicios y estos sectores, por tanto, son los que realizan los aportes más grandes al presupuesto del INA. Es en este sentido que las empresas dedicadas a la generación de bienes y servicios para el mercado interno, además de que tienen costos más elevados de producción y menores beneficios, son las que más aportan al presupuesto del INA.

En síntesis, si lo que se quiere decir con “talento humano de excelencia” es mano de obra calificada para algunos sectores de la economía que necesitan personas capacitadas en Industria 4.0 y las actividades económicas de estos sectores son entendidas como las que general la “competitividad del país” y el “progreso socioeconómico”; no debemos olvidar la razón de ser de la institución, quiénes realmente financian al INA y que el progreso socioeconómico no solamente debe medirse por el aumento de la riqueza de un país, sino

también por las condiciones de igualdad que generan una base mínima de calidad de vida para las personas.

Es improcedente, desde todo punto de vista, excepto desde el punto de vista de algunos grupos libertarios, neoliberales y neoconservadores, que los recursos del INA se destinen a satisfacer principalmente las necesidades de formación de las zonas francas. El INA debe responder a las necesidades de las empresas e industrias que abastecen de bienes y servicios al mercado nacional, porque eso genera calidad de vida para la población, más que el crecimiento de unos índices de riqueza, generados por algunas actividades económicas que dan pocos empleos, aportan poco al financiamiento del INA y tienen privilegios como no los tienen las empresas que producen para el mercado nacional.

En ese sentido, una reestructuración de la EFTP del INA que dirija los recursos de capacitación y formación a satisfacer las demandas de habilidades avanzadas para generar mano de obra calificada, única o prioritariamente de algunas élites de poder es improcedente. La empresariedad no debe ser atendida por el INA única o prioritariamente por los CDE, el multilingüismo que muchas empresas ni siquiera requieren y la educación dual que beneficia a ciertos sectores y excluye a otros.

Los emprendimientos no deben abordarse desde el INA únicamente desde los CDE y el SBD; no debe entenderse, desde el INA, como si su principal problema fuera el financiamiento; tampoco como si la solución a sus problemas estuviera en la idea fija que tiene la Administración con el inglés (muchos emprendimientos, pequeñas, medianas e incluso grandes empresas ni siquiera requieren); de igual manera, no debe entenderse sus problemas como una cuestión de accesos a los servicios del INA, a través de un Proyecto de Ventanilla Única. Los problemas que afrontan los emprendimientos deben ser abordados por el INA desde una EFTP que sea generada a partir de investigaciones científicas, realizadas por la misma Institución, a partir de la comprensión de datos positivos y verificables que conducen al planteo de las teorías que se generen a partir de la sistematización de los datos iniciales, brindando así soluciones situadas a sus problemas empresariales.

La empresariedad y los emprendimientos requieren de EFTP de calidad, brindada por el INA para satisfacer sus necesidades y debe pensarse en asignar más presupuesto a estos procesos de capacitación y no solo a la EFTP de zonas francas o para ampliar los

procesos de empleabilidad de la ANE, lo cual tampoco es exigido por la redacción de la Ley 9931.

Al respecto de la modificación de los objetivos estratégicos y las acciones estratégicas del PEI, no hemos podido realizar un análisis comparativo en esta primera parte del *Informe Técnico y Académico*, por lo que lo presentaremos a detalle en la segunda parte, en el mes de diciembre.

MODIFICACIÓN DEL PEI EN FUNCIÓN DE LA TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS

En esta actualización del PEI 2019-2026, según el Acuerdo No. JD-AC-115-2023, se incluyen tres nuevos pilares estratégicos que son: a) Sistema Nacional de Capacitación y Formación; b. Vida estudiantil memorable; c) Empresariedad.

El que se refiere a “vida estudiantil memorables” está en función de la implantación del Modelo de gestión de *WorldSkills* en el INA, tal y como lo evidenciaremos en el capítulo siguiente. O sea, está en función de reestructurar todos los ordenamientos que regulan las prácticas institucionales, ya no a partir de criterios definidos internamente, sino a partir de los estándares de esa organización internacional, lo cual compromete la autonomía del INA.

Al respecto del Sistema Nacional de Capacitación y Formación, el documento dice: “Sistema que garantiza la consecución de los fines institucionales, mediante la organización y coordinación de los entes públicos y privados que ofrecen servicios propios para la formación y educación técnica profesional en Costa Rica” (p. 5). Esto va de la mano con la interpretación que la Administración activa está haciendo de las herramientas que tiene a disposición la institución, de acuerdo con los artículos 18 y 21 bis de la Ley 9931. La “coordinación de los entes públicos y privados” está en función de la subcontratación de servicios y el otorgamiento de becas 21 bis.

En otras palabras, este no es un pilar que busque mejorar la capacidad instalada del INA para que la institución pueda ofrecer los servicios que le corresponden y tenga la capacidad de brindar EFTP a todos los sectores de la economía nacional, sino más bien, se dirige a tercerizar estos servicios, tanto en función de quien los ofrece (subcontratación de servicios) como de quien se beneficia de ellos (becas 21 bis). O sea, existe una interpretación sesgada de la ley, de acuerdo con la cual los artículos 18 y 21 bis no son simples mecanismos

a disposición para que puedan ser empleados por el INA en circunstancias concretas, sino una obligación para la Administración activa del INA, aplicarlos.

Si esta tesis de SITRAINA no fuera la correcta, entonces no haría falta incluir este pilar estratégico en el PEI, ya que este cuenta con otro pilar estratégico llamado “Alianzas Estratégicas” y que se define de la siguiente manera: “Relación con entes públicos y privados (las empresas y las cámaras empresariales) y organizaciones laborales (sindicatos, asociación solidaristas y cooperativas) Sector académico y comunales, del ámbito nacional e internacional, que dé soporte para potenciar la mejora del quehacer institucional” (PEI, p. 19).

En conclusión, este pilar estratégico va orientado, no a ejecutar la Ley 9931, como si fuera obligatorio emplear todos los procedimientos que esta pone a disposición del INA, sino a la ejecución de un *Portafolio de Proyectos* que no se había ni siquiera presentado a Junta Directiva, en el momento en que se solicitó realizar la actualización del PEI.

SOBRE LA AUSENCIA DE ESTUDIOS DIAGNÓSTICOS

En otro punto, el CONSIDERANDO 9 del Acta 07-2023, sostiene:

Que para esta administración y los equipos que han estado involucrados en la creación del portafolio es medular indicar que, la institución cuenta con oportunidades de mejora importantes en temas estratégicos como mayor cobertura dado que la retroalimentación recibida durante la etapa diagnóstica muestra ese como uno de los pilares fundamentales a fortalecer (p. 48).

La redacción de este punto posee una gran ambigüedad. Al comenzar afirmando “Que para esta administración” se incurre en una falacia de equivocación¹⁸, ya que no se reconoce si la redacción del párrafo la realizó la Administración activa o la Junta Directiva... cuando debe ser esta última la que se refiera a sí misma en primera persona, porque son sus considerandos los que está dejando plasmados en el papel y no los de la Administración activa.

¹⁸ “La mayoría de las palabras tienen más de un significado literal y en gran parte de los casos no tenemos dificultad en distinguir en cuál sentido se usan, al apelar a contexto y la capacidad de interpretar lo que escuchamos o leemos. A veces, los distintos significados de una palabra o frase se confunden – accidental o intencionalmente – y en tal caso, decimos que una palabra se usa *equivocadamente*. Si lo hacemos en el contexto de un argumento, cometemos la falacia de equivocación” (Copi, 2007, p. 151-152).

De la mano con esto, en la exposición del *Portafolio de Proyectos* a Junta Directiva, Wendy Fallas mencionó que entre mayo y setiembre de 2022, se realizó un diagnóstico a partir del cual se crearon los ejes del *Portafolio de Proyectos*. Sin embargo, la Gerente General no expuso en ningún momento cuál fue la situación inicial ni el punto de partida de este diagnóstico, sus primeros hallazgos, lo que se realizó con estos hallazgos ni el proceso mediante el cual se concretaron los ejes del *Portafolio de Proyectos*. Esto tampoco fue entregado a SITRAINA, cuando en mayo, mediante el oficio SITRAINA-020-2023, solicitamos los estudios técnicos en los cuales la Administración activa se basó para plantear el *Portafolio de Proyectos*. Tampoco fueron aportados el 27 de julio, cuando se nos envió el oficio GG-1412-2023, en el cual le volvimos a solicitar toda la documentación, incluida la producida en esta fantasmal fase diagnóstica del *Portafolio de Proyectos*. Es por esto que resulta extraño que Junta Directiva, en este considerando, se refiera a esta fase diagnóstica como si fuera de su experticia y de su total conocimiento.

Además, recordemos que sería una falacia asumir las características de una parte como si fueran las propias de un todo, eso se llama falacia de composición¹⁹. En ese sentido, Wendy Fallas también se refiere a una fase diagnóstica de una parte muy específica del *Portafolio de Proyectos*, la de Ventanilla Única, la cual tuvo un diagnóstico que finalizó en diciembre de 2022 (p. 27).²⁰ Pero Junta Directiva no puede apelar tener conocimiento del diagnóstico referido por la Gerente General sobre los ejes del *Portafolio de Proyectos*, por haber tenido conocimiento del diagnóstico de Ventanilla Única.

En relación con lo expuesto anteriormente, nos surge la duda de cómo Junta Directiva, tal y como lo menciona el CONSIDERANDO 10, tuvo conocimiento de que la etapa diagnóstica arrojó “la necesidad de incidencia de la gestión en el aumento de la empleabilidad de las personas en el país e impactar también temas de empresariedad, emprendimientos, así como desarrollo empresarial” (Acta 07-2023, p. 48).

En su exposición de los ejes estratégicos y estructurales del *Portafolio de Proyectos*, la Gerente General se refirió a aumentar la empleabilidad como una prioridad y a la

¹⁹ “El término “falacia de composición” se aplica a dos tipos íntimamente relacionados de argumentos inválidos. El primero de ellos se puede describir como el razonamiento que falazmente atribuye las propiedades de las partes de un todo a éste.” (Copi, 2007, p. 156).

²⁰ El tema de dedicación exclusiva será analizado por SITRAINA en la segunda parte del *Informe Técnico y Académico*.

empleabilidad como “un ejercicio que ya tenemos concretado y que está dando resultados, son las áreas de alta demanda, precisamente para que la empleabilidad esté encausada, para que nuestros esfuerzos realmente den empleabilidad a la gente en los puestos que se esté necesitando” (p. 15). Esto no calza con lo expuesto en el CONSIDERANDO 10, porque Wendy Fallas no está apelando a un diagnóstico, sino a algo que ya está en ejecución, mediante las ANE, y a una meta trazada en función de artículo 3 de la Ley 9931. Luego, no hay en la exposición un diagnóstico que sirva de prueba de “la necesidad de la incidencia de la gestión en el aumento de la empleabilidad”, pero este es el fundamento que se emplea para ampliar las funcionalidades de la ANE, en el *Portafolio de Proyectos*.

Esto tampoco es una exigencia de la Ley 9931, ya que la empleabilidad se limita a lo que dice el artículo 3, inciso i. La Ley 9931 no habla del modo mediante el cual se deba “dar seguimiento y otros servicios para el mejoramiento de la empleabilidad” ni que deba aumentarse la empleabilidad o el modo mediante el cual esta deba aumentarse.

Al respecto de la empresariedad, esta constituye la segunda acción estratégica del *Portafolio de Proyectos* y no es abordada como un asunto propio del INA, sino más bien de cada CDE, tal y como lo expusimos en el primer capítulo de este informe. La crítica que hicimos en ese capítulo implica una tesis contraria a aquella desde la que parte la Administración activa para plantear en el *Portafolio de Proyectos*, la creación de cinco nuevos CDE.

En el Acta de Junta Directiva 07-2023, Wendy Fallas se refiere a:

- a. la necesidad de una acción móvil de los CDE
- b. deben mejorarse los carteles de los que ya se encuentran en funcionamiento
- c. ya se tiene los lugares donde los nuevos CDE estarán ubicados, para que puedan desplazarse hacia otros lugares de la región (p. 18).

Ahora bien, conforme al discurso de la Gerente General, esto deriva de la experiencia que se tiene con los actuales CDE y no de un diagnóstico, lo que entra en contradicción con el CONSIDERANDO 10 del Acta 07-2023. Esto implica un peligro presupuestario muy grande para el INA y el resto de sus funciones sustanciales, ya que el costo mensual y anual del contrato de un CDE es muy elevado, tal y como lo vimos en el Capítulo I y si la propuesta es crear varios CDE, entonces esto implicará una cifra de millones de colones que se tendrán que destinar a ejecutar esto.

La experiencia que se tiene con lo que ya existe no es suficiente para determinar que lo que existe es lo mejor y lo que debe hacerse es mejorar los contratos. Es necesario realizar estudios técnicos de fondo que justifiquen un modo específico de abordar las necesidades de la empresariedad, más si tomamos en cuenta que existen otras teorías de la Administración Pública, desde las cuales se puede proponer otras soluciones. Recordemos la propuesta que plantea SITRAINA de que el INA genere la capacidad instalada y se reorganice para brindar estos servicios desde la misma institución, a partir de la creación de una Unidad de Investigación.

En relación con los emprendimientos, estos se contemplan en el *Portafolio de Proyectos* en función de su relación con SBD, la formación en inglés y el proyecto de Ventanilla Única. O sea, los problemas de los emprendimientos se reducen a acceso a crédito, formación de personal bilingüe y facilitar la tramitología interna para acceder a los servicios del INA. En otras palabras, la propuesta de la Administración activa no plantea la necesidad de fortalecer a los Núcleos para que brinden más y mejores ofertas a los emprendimientos, más allá de la capacitación en inglés. Esto sin tomar en cuenta que gran parte de la capacitación es dirigida a los CDE tercerizados, como hemos detallado más arriba.

Contrariamente, concentrar los recursos del INA en la formación y capacitación de inglés, debilita a los demás Núcleos que pueden brindar EFTP a los emprendimientos, las micro empresas, pequeñas empresas, medianas empresas y grandes empresas que abastecen de bienes y servicios al mercado nacional.

Al respecto de esta relación entre los emprendimientos y SBD, dice Wendy Fallas: definitivamente queremos lograr una conexión desde Banca para el Desarrollo con la Banca, con el mercado y hacer alianzas importantes que nos puedan permitir llegar a eso, inclusión de centros especializados y laboratorios, alineamiento de la ruta de emprendimiento interna". (Acta 07-2023, p. 19).

O sea, el manejo que se pretende hacer del tema de los emprendimientos en el *Portafolio de Proyectos* tampoco deriva de un diagnóstico, en función del *Portafolio de Proyectos*, sino de la visión que tiene la Administración activa de la Administración Pública, así como de las dinámicas institucionales, relacionadas con SBD.

HECHOS QUE CONDUCEN A LA PRESENTACIÓN DEL ESTE INFORME

Junta Directiva acuerda dar audiencia a organizaciones sociales para hablar sobre reestructuración del INA

A pesar de la ausencia de documentos que dieran razón de un estudio diagnóstico o de estudios técnicos o científicos que sostuvieran el planteamiento del *Portafolio de Proyecto*, la Junta Directiva del INA, con los votos “de acuerdo y en firme” de María del Mar Munguía, Eleonora Badilla, Ronald Bolaños, Andrés Romero, Juan Alfaro, Sofía Ramírez, Cristian Alarcón y Tyronne Esna, aprobó dar por conocido y aprobado en firme el *Portafolio de Proyectos*.

Ahora bien, debido a las denuncias mediáticas presentadas por SITRAINA y otras personas funcionarias del INA, el 12 de junio, Tyronne Esna Motero, Representante Sindical de Junta Directiva, tal y como consta en el Acta de Junta Directiva 22-2023, solicitó que se le diera audiencia a las organizaciones sociales que tiene el INA

para hablar sobre el tema del Portafolio de Proyectos y la supuesta reestructuración que se va a tener, porque de algunos temas en específico ellos me han estado consultando, me han estado diciendo que reuniones que sostienen con la Gerencia General, dicen unas cosas y cuando ven las actas de Junta Directiva ven otras (p. 2)

En concreto, lo que solicita el señor Esna Montero es que

la Junta Directiva abra un espacio para poder debatir sobre estos temas en particular, lo que es el portafolio de proyectos y lo que es la reestructuración de la institución, pero que estemos nosotros presentes, Junta Directiva presente en una sesión, junto con todos los actores sociales, incluida la Gerencia General, las Subgerencias, para poder debatir sobre este tema en específico (p. 2-3)

Lo primero que tenemos que mencionar es que esto no constituye un apoyo directo del Representante Sindical de Junta Directiva a las luchas sindicales de SITRAINA, ya que se refiere a nuestras denuncias en términos hipotéticos, como por ejemplo una “supuesta reestructuración” y propone llevarnos a un debate en el que estaremos en completa desventaja, esto en lugar de acuerpar con su posición en la Junta Directiva, nuestra posición sindical. Esto a pesar de que más adelante reconoce la existencia de una reestructuración como uno de los ejes de la Administración activa y prefiera llamarla “reorganización”:

Cuando nosotros aprobamos un portafolio de proyectos, lo hicimos pensando en temas específicos y en los ejes que ya estaban trazados, que era inglés, Word Skills, había uno que para la Administración es lo más importante... que es la famosa reestructuración, que yo no sé si llamarle reestructuración o reorganización (p. 3)

Esta cita también deja en evidencia el apoyo de Tyronne Esna a la implantación de un modelo de gestión *skills*, basado en los estándares de la asociación *WorldSkills International*, lo cual es el eje medular de la propuesta de reestructuración de la Administración activa, tal y como veremos más adelante.

Desventajas de SITRAINA de cara a la audiencia con Junta Directiva

SITRAINA sabe que no tenemos un apoyo mayoritario en Junta Directiva. El modelo de política neoliberal que se le quiere imprimir a nuestro país, el cual se enmarca en el modelo de Administración Pública que orienta el accionar de la Administración activa del INA, tiene representación mayoritaria en Junta Directiva.

Es por eso que apelamos a todas las personas, pero en especial a nuestros/as representantes sociales y aquellos/as representantes patronales que crean en la industria nacional, en la micro, pequeña, mediana y gran empresa como motor de crecimiento interno y que estén dispuestos a defender los intereses de EFTP, los recursos del INA para la capacitación de estos sectores y que la formación de estos sectores no se vea debilitada para favorecer a ciertos grupos de nuestra economía, también importantes, pero cuyos intereses no se deben sobreponer a los de la industria y las empresas nacionales, como lo son las zonas francas.

Sabemos que estamos en desventaja, porque en Junta Directiva hay personas que fueron parte de la Administración activa del INA y han impulsado los procesos de reestructuración del INA, a los cuales nos hemos opuesto y nos oponemos con vehemencia.

¿Quiénes están detrás de esta propuesta específica de reestructuración del INA?

Lo siguiente lo vamos a exponer por dignidad de nuestra Organización Sindical y para que quede registrado en los anales de la historia, para que sea consultado por aquellas personas que estudien los procesos de debilitamiento institucional y privatización de las instituciones públicas dentro de 100 años.

En Costa Rica, existen dos tipos de personas funcionarias públicas:

- a. el grueso de las personas que organizamos administrativa y operativamente los servicios y los ejecutamos (en el INA, el personal administrativo, operativo y técnico docente);
- b. la clase política (en la historia reciente del INA, entre 2018 y 2023, Andrés Valenciano Yamuni, Sofía Ramírez, Andrés Romero, Juan Alfaro y Wendy Fallas).

La relación entre estos dos tipos de personas funcionarias públicas es contradictoria: por un lado, la clase política define el norte y los mecanismos mediante los cuales se ejecutan los servicios (planes estratégicos, reglamentos, pilares, procedimientos, proyectos y acciones estratégicas) y la clase trabajadora ejecuta, de acuerdo con estos parámetros. Por otro, la clase política de Costa Rica y muchos países de América Latina es predominantemente libertaria, neoconservadora y neoliberal y lleva a cabo un proceso de debilitamiento de los servicios que brindan las instituciones, un desmantelamiento de estas y una tercerización y privatización de los servicios educativos y de salud.

Lamentablemente, es a las personas públicas que ejecutamos los servicios a las que los gobiernos y los medios de comunicación nos tachan como los culpables del debilitamiento institucional. De aquí derivan políticas agresivas que tienen a desmejorar las condiciones salariales, como poner trabas jurídicas y administrativas a los contratos de dedicación exclusiva, y la estabilidad laboral, como se da con el artículo 24 de la Ley 9931 y el Reglamento Autónomo de Servicios (en adelante RAS)

En términos más generales, esto lo podemos ver de fondo en Costa Rica con la implementación de leyes que van en contra de los derechos humanos de las personas funcionarias públicas que ejecutamos los servicios. La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la Ley Anti-Huelgas, la reforma de la Ley del INA y la Ley Marco de Empleo Público son un ejemplo claro de ello, durante el periodo aquí referido (2018-2023), el cual comprende los gobiernos de Carlos Alvarado y Rodrigo Chaves, los cuales más que una ruptura, representan una continuación y una profundización de las políticas de privatización de instituciones como el INA.

A modo de ejemplo, Juan Alfaro López fue ministro de la Presidencia de Carlos Alvarado, fue cuestionado en el escándalo de la UPAD y fue viceministro de Hacienda de Rodrigo Chaves, cuando este era ministro de esa cartera, en el gobierno de Carlos Alvarado.

Ahora Chaves lo nombra Presidente Ejecutivo del INA, lo cual refuerza su relación con el Presidente de la República, con el cual tiene cierto grado de cercanía que incluso intimida a algunas personas. En el Acta de Junta Directiva 26-2022, del 26 de julio de 2022, Juan Alfaro, refiriéndose al hecho de que Rodrigo Chaves haya iniciado su gira presidencial en el acto de inauguración de ANE.COM:

Acota que también es importante que el señor Presidente de la República haya iniciado la gira en el marco de este evento, poniendo tanto al MTSS y a las instituciones del sistema como lo es el INA, dentro de la lógica Agenda Nacional que tiene el señor Presidente y los temas que tienen prioridad en su quehacer, por lo que es muy importante (p. 3).

Andrés Valenciano Yamuni fue Presidente Ejecutivo del INA entre 2018 y 2020. Él y su familia Yamuni han formado parte de los principales grupos de poder de este país. Algunos de los intereses familiares han estado asociados a Horizonte Positivo, grupo al cual también estaba asociado André Garnier, Ministro de Enlace con el Sector Privado del gobierno de Carlos Alvarado y quien ha tenido negocios relacionados con la venta de servicios educativos y zonas francas. No debemos olvidar que la reforma de la Ley del INA facilita los mecanismos para la tercerización de servicios educativos y el otorgamiento de becas 21 bis, que ahora pretenden ser empleadas también para financiar la capacitación de un inglés muy específico que necesitan algunas empresas, bajo el régimen de zonas francas. La reforma de la Ley del INA fue considerada una prioridad de la gestión de Carlos Alvarado. Al respecto de la relación entre la reforma de la Ley Orgánica del INA y André Garnier, el Diputado Jonathan Acuña, mediante el oficio AL-FPFA-71-OFI-014-2022, del 19 de mayo de 2022, le solicita al Presidente Ejecutivo del INA

Explicar, qué relación tiene las empresas acreditadas y avaladas por el INA con las zonas francas y en específico, con las zonas francas propiedad del señor André Garnier, exministro de Enlace con el Sector Privado de la Administración Alvarado Quesada, quien promovió junto con el expresidente del INA, señor Andrés Valenciano, la reforma a la Ley 6868. Del total de empresas a la fecha, acreditadas y avaladas por el INA, cuántas de ellas se encuentran en zona franca.

SITRAINA ha solicitado información para ampliar la solicitud hecha en su momento por el señor diputado y brindará más detalles en la segunda parte de este informe, a entregar en el mes de diciembre.

Andrés Valenciano Yamuni realizó en 2019 el Foro 4.0 y para sorpresa de muchos actores sociales que participamos de este, comenzó a decir que de ese foro derivaba su propuesta de reforma de la Ley Orgánica del INA, cuando este no fue un tema de discusión del Foro 4.0. A partir de esta falacia de causa falsa promovió y realizó todo el trabajo político necesario para la aprobación de esta reforma y la concreción de la Ley 9931. Valenciano Yamuni también tiene afinidad ideológica con Jorge Cornick, Investigador *Fellow* de la Academia de Centroamérica, quien, en 2022, realizó un estudio sobre la implementación de la reforma de la Ley del INA, el cual hemos citado en apartados anteriores.

En 2020, y luego de haber logrado aprobar la reforma de la Ley del INA, Andrés Valenciano pasa a ser ministro de Comercio Exterior y su lugar es ocupado por quien fuera su Subgerente Técnico, Andrés Romero, quien fue Presidente Ejecutivo de 2020 a 2022. Andrés Romero venía impulsando desde antes de asumir la Presidencia Ejecutiva, su proyecto estrella: la ANE.

Esta instancia implicó que mucho presupuesto que el INA pudiera estar ejecutando en ETFP, lo tenga que destinar a empleabilidad. Actualmente, Romero es Ministro de Trabajo, pasando de ocupar un cargo muy importante en la administración Alvarado Quesada (Presidente Ejecutivo del INA) a la administración Chaves Robles y como tal, continúa teniendo injerencia en asuntos del INA: el ministro de Trabajo es representante del gobierno en Junta Directiva.

La visión de la administración del INA que tiene Juan Alfaro, en lo que concierne a la ANE y la empleabilidad, implica una continuidad de la línea de Andrés Romero e incluso considera que su línea estratégica debe ser trazada con la guía del MTSS y la Dirección Nacional de Empleo, siendo el INA una entidad que apoya estas instancias. En el Acta de Junta Directiva 26-2022, del 26 de julio de 2022, Juan Alfaro: “Indica que por eso hace la reflexión en cuanto a marcar estratégicamente la línea de esta Administración, en materia de talento humano y empleabilidad, con la guía del MTSS y la Dirección de Empleo y desde el INA en lo que se pueda apoyar con gusto lo harán.” (p. 3).

Sofía Ramírez fue Gerente General del INA, durante los periodos de Valenciano Yamuni y Romero. Ella gestó el actual Régimen Autónomo de empleo del INA, la conformación del Manual de Clases y Escalafón Salarial, así como la creación del nuevo Reglamento Autónomo de Servicios (en adelante RAS), en el cual se establecen a las Gestorías como puestos de confianza. También impulsó la entrega desordenada de becas *INA Más CAPAZ*, junto a Andrés Romero. Al respecto de esto, hubo un informe de Auditoría interna, oficio ICI-03-22, el cual fue visto en sesión de Junta Directiva, pero las actas de la sesión, así como el oficio mencionado, fueron declarados de carácter confidencial. SITRAINA espera tener este informe y la copia de estas actas a su disposición para la entrega de la segunda parte de este informe, en el mes de diciembre.

Sofía Ramírez actualmente es Viceministra de Educación y ocupa el puesto de este ministerio en la Junta Directiva del INA. O sea, al igual que Romero, pasó de ser parte de la Administración activa del INA que impulsó la reforma de la ley, durante el gobierno de Carlos Alvarado, a ser representante de Junta Directiva, durante el gobierno de Rodrigo Chaves.

Wendy López fue Directora de Talento Humano del ICE, durante el gobierno de Carlos Alvarado. Desde ahí, participó en significativos procesos de movilidad laboral. Según Juan de Dios Cordero, Presidente del Frente Interno de Trabajadores del ICE, estos procesos comenzaron con movimientos en las jefaturas de las empresas del ICE, a través de los cuales colocaron a personas que no tenían experticia en estos campos, lo cual significó un sensible debilitamiento institucional (SITRAINA, 16 de junio). No debemos olvidar que la movilidad laboral en el INA implicó el movimiento de las jefaturas de algunos Núcleos, disfrazada de la figura legal de “rotación de labores”, como veremos más adelante.

Como podemos ver, quienes han venido impulsando políticas de debilitamiento institucional y privatización de las instituciones públicas, de acuerdo con las agendas políticas de Carlos Alvarado y Rodrigo Chaves, también están en el INA, tanto en la Junta Directiva como en la Administración activa.

A modo de ejemplo, la reestructuración del INA se relaciona con el establecimiento de un nuevo Modelo de Gestión que, según Juan Alfaro: “es algo que no solo esta Junta Directiva en su conformación aprobó, el tema del modelo de gestión es algo que estaba aprobado, hasta incluso la anterior Junta Directiva” (Acta 22-2023, p. 4). Esto es reforzado

por el discurso de Andrés Romero a Junta Directiva, el 2 de mayo de 2022, cuando dejaba de ser Presidente Ejecutivo del INA, donde podemos ver que existe un continuismo entre su periodo como Presidente Ejecutivo y la agenda de trabajo que ha asumido Juan Alfaro López:

Producto del trabajo de ustedes y un montón de personas, se avanzó en un nuevo Modelo Curricular... nuevo plan estratégico, construido con apoyo de la academia y sectores internos y externos. Se creó el Sistema Nacional de Empleo... liderado por el INA con la herramienta, plataformas y nuevos servicios. Se actualizó la UFODE con nuevas plataformas, como los Centros de Desarrollo Empresarial... Se reformó por Ley al INA, se generaron todos los reglamentos aprobados unánimemente por Junta Directiva, producto del tripartidismo. Se trabajó la ley Dual y su Reglamentación... En medio de la pandemia, también se implementó un nuevo programa de inglés. Se cambió la estrategia WorldSkills, de olimpiadas a una visión mucho más integral... Se incluyeron nuevos rubros y se actualizaron montos en las ayudas económicas... Se generó un nuevo escalafón salarial, un manual de clases, un régimen autónomo de empleo producto de la discusión tripartita... (Acta 202-2022, p. 78-79).

Es en este contexto en el cual Tyronne Esna plantea se nos invite a debatir con la Administración activa, nuestra posición sobre el *Portafolio de Proyectos* y el proceso de reestructuración, aunque esto pudiera representar un intento por hacer pasar el proceso de gestión de este portafolio como si fuera el resultado de un ejercicio democrático, en el cual la Administración activa consultó a SITRAINA, cuando en realidad no lo fue así, como lo expondremos a continuación.

La invitación a Junta Directiva no representa un ejercicio democrático del proceso de gestión del Portafolio de Proyectos

Una primera muestra de que ni siquiera esta invitación a debatir representa un escollo de un ejercicio democrático es la posición del Presidente Ejecutivo, quien, ante la propuesta de Tyronne Esna, se muestra interesado en definir las reglas de ese espacio de diálogo, esto porque, según su opinión,

las partes podrían aceptar venir y podría las partes no saber qué tipo de espacio estarían recibiendo, si es un espacio donde se va a recibir una presentación, donde se

va a recibir una retroalimentación, se pueden escuchar preguntas y respuestas... Si es un espacio donde se delimiten ese tipo de reglas, podríamos discutir sobre el tipo de debate que esperamos o si es un tema para abrir la discusión de un tema que ya fue aprobado por Junta Directiva de manera unánime... porque si no podríamos estar abriendo un espacio para que vengan organizaciones quienes han tenido acceso a la información, digamos, las actas son públicas... No es distinto de lo que fue presentado en Junta Directiva, sin embargo, yo se los he dicho a ustedes, yo considero que hay algunas personas, no sé si es la organización completamente, que no terminan de entender algunos aspectos... (Acta 22-2023, p. 3)

Esto nos recuerda el lamentable proceso mediante el cual MIDEPLAN convocó a los sectores sindicales a una mesa de diálogo para plantear una reforma a la Ley Marco de Empleo Público, pero estableció una serie de reglas de oro por las cuales los sectores sindicales representativos de las fuerzas trabajadoras de este país no permanecemos en la mesa de diálogo. Según estas reglas, solo se podía negociar lo que al gobierno le interesaba negociar y los demás puntos, de interés de los sindicatos y de otras organizaciones sociales, no estaban sujetos a discusión.

Es en este mismo sentido, esta misma visión de gobierno de la República, es la que se manifiesta en lo expresado por el Presidente Ejecutivo, quien es incapaz de reconocer que el *Portafolio de Proyectos* y todos los movimientos que está ejecutando como Administración activa en pos de un modelo específico de reestructuración, tengan falacias.

El esquema general de esta forma de pensamiento es que el error es siempre de quien opina diferente de él, quien, para él, no ha entendido lo que está ejecutando en la Institución. Juan Alfaro en esta intervención deja claro que busca que este espacio sea uno de preguntas y respuestas, donde las organizaciones sociales lleguemos a preguntar y él a esclarecer la verdad absoluta que considera posee y que no puede ser cambiada, porque ha sido aprobada, como acuerdo en firme, por Junta Directiva.

De hecho, según su criterio, si Junta Directiva nos recibe como organizaciones sociales, debe entablarse una relación dialéctica, donde Junta Directiva tendrá un criterio único, a favor de su *Portafolio de Proyectos*, como si se tratase de un bloque o una clase, compuesta por personas sin capacidad de tener criterio propio e independiente de este proyecto de la Administración activa. Al respecto dice Juan Alfaro: “yo lo que quiero es

darles elementos a todas y todos, para que al momento de que los miembros de Junta, las organizaciones vengan, todos estemos tranquilos con un criterio fortalecido, no es que no lo tengan, sino un criterio fortalecido” (Acta 22-2023, p. 12).

Contradictoriamente, el Presidente Ejecutivo teme porque sabe que las organizaciones sociales tenemos acceso a toda la información, ya que es pública y la estamos solicitando. Es por eso que, en una muestra de incapacidad de reconocer otras posiciones, tan válidas como la suya, se refiere en los siguientes términos descalificatorios a SITRAINA:

No, yo sé, no estoy diciendo que solo ellos, pero es que ellos son y lo digo transparentemente, así son todos los días, es a los que más información le hemos dado y son los que terminan de mal interpretar toda la información que les hemos dado, pero no son solo ellos, yo lo entiendo. (Acta 22-2023, p. 13)

En síntesis, el problema para Juan Alfaro lo tenemos nosotros y nosotras, las organizaciones sociales. En sus palabras: “si hubiera en este momento unas posiciones maduras, por parte de las organizaciones, yo no tendría ningún problema en abrir un espacio para que conversemos” (p. 5) y

yo no quiero que abramos un espacio en el que vengamos aquí y no sepamos como Órgano Colegiado dilucidar si los sindicatos, ASEMINA o la Asociación de Profesionales, nos están diciendo las cosas y si están llevando razón en sus argumentos, o si los estamos cotejando con algo, es ahí donde me genera un espacio de preocupación (p. 10)

Ante esta actitud de Juan Alfaro, el Representante Sindical asumió una posición más contundente y afirmó lo siguiente:

Yo, Tyronne Esna se los digo, como directivo del INA y representante del Movimiento Sindical... le quito el apoyo al portafolio de proyectos como Movimiento Sindical, hasta que no nos sentemos con los actores sociales... porque yo sí necesito retroalimentación de los actores sociales de la Institución, porque los mismos me han buscado, me han llamado y me ha llevado la información, así que por eso es que estoy haciendo la moción, para que puedan llegar, sentarse, conversar, tirar todas las cartas sobre la mesa y todas las aristas y todas las dudas que tienen (p. 4).

SITRAINA tardíamente es invitado a brindar recomendaciones sobre el *Portafolio de Proyectos*

Como consecuencia de esto, el 14 de junio, mediante el oficio PE-1329-2023, la Presidencia Ejecutiva del INA invita a SITRAINA, por primera vez en el proceso, a hacer recomendaciones sobre el *Portafolio de Proyectos*.

Si bien, el 24 de abril, el Secretario General de SITRAINA, Claudio Alvarado Alvarado, fue convocado a una reunión con las autoridades del INA, en conjunto con otras personas de otras organizaciones sociales de la Institución, esta reunión no fue para que diéramos nuestro punto de vista o para discutir con estas organizaciones aspectos éticos, políticos, epistemológicos y metodológicos del *Portafolio de Proyectos*. Esa reunión se limitó a la exposición de la misma presentación de *Power Point* que días antes habían presentado a Junta Directiva y que se expuso, de modo retórico y publicitario, en el INA en todo el país, entre abril y julio. Para SITRAINA esta fue una reunión de trámite, para que la Administración activa pudiera colocar en el cronograma de trabajo que se reunió con las organizaciones sociales de la Institución. Es por eso que, antes del 14 de junio, SITRAINA no había recibido una invitación, formal o informal, a emitir recomendaciones al *Portafolio de Proyectos*.

Lo primero que debemos decir es que esa invitación debió hacerse en 2022, cuando se realizaron las 4 sesiones de trabajo a partir de las cuales se planteó el *Portafolio de Proyectos*, ya que el planteamiento de este debió ser democrático, partir de un diagnóstico situacional que incluyera la participación de las fuerzas vivas de la institución o las representaciones sociales, principalmente de SITRAINA, la cual negocia la Convención Colectiva y participa de las comisiones bipartitas del INA y cuyo principal interés es defender los derechos de las personas trabajadoras. Luego, la invitación que nos hace Juan Alfaro de brindar recomendaciones, el 14 de junio de 2023, es tardía y más política que asertiva, ya que el *Portafolio de Proyectos* se encuentra en ejecución y, según su cronograma, se está trabajando en el diseño de la propuesta.

En este mismo sentido, debemos recalcar que las presentaciones que la Administración ha realizado en todo el INA de su *Power Point*, único documento que han presentado sobre el *Portafolio de Proyectos*, han sido de carácter expositivo y no para escuchar a las personas en función de sus reflexiones sobre la estructura, organización y

proyección del INA a futuro y plantear cambios o mejoras al proyecto estrella de esta Administración.

Es por eso que no han existido “espacios de diálogo... sobre temas relacionados con la estructura, organización y proyección a futuro de la Institución”, como lo afirma Wendy Fallas a SITRAINA, mediante el oficio GG-940-2023, ya que el diálogo implica la participación activa de dos o más partes y no la exposición y validación del proyecto de una parte en otras, en este caso en las personas trabajadoras del INA. En conclusión, las presentaciones del *Power Point* del *Portafolio de Proyectos* han sido expositivas y no dialógicas y el espacio de preguntas no ha sido uno para construir, sino para aclarar la comunicación política de la Administración al respecto de ese portafolio, tal y como queda claro el oficio anteriormente citado: “vemos como un proceso vivo la implementación del Portafolio, por lo que estamos en la mejor disposición de atender dudas y consultas que sobre la marcha surjan”.

La invitación hecha por Juan Alfaro se corresponde con la acción de Tyrone Esna, al quitarle el apoyo al *Portafolio de Proyectos* hasta que no se les consulte a las organizaciones sociales su posición al respecto. En el oficio PE-1329-2023, el Presidente Ejecutivo nos agradece “remitir todas las inquietudes, dudas, recomendaciones o cualquier otro insumo que se considere relevante para el tema” del *Portafolio de Proyectos*. Este *Informe Técnico y Académico*, responde a esta solicitud.

Primeramente, se nos solicitó que enviáramos la información el 30 de junio, sin tiempo para poder preparar un informe completo. No obstante, para realizar un estudio adecuado, SITRAINA requiso de tiempo. Por esta razón, solicitamos se nos extendiera el plazo hasta el 31 de julio y el Presidente Ejecutivo estuvo de acuerdo. Finalmente, tuvimos unos problemas con unas firmas al solicitar información de mucha relevancia para la primera parte del informe y decidimos entregarlo a cada miembro de Junta Directiva, al Auditor y al Presidente Ejecutivo, el 7 de agosto de 2023.

Al respecto de esta invitación política que nos hizo Juan Alfaro, agradecemos que fuera esta la causa de este estudio que se les presenta a ustedes, a toda la comunidad INA y a otros sindicatos, personas diputadas, personas rectoras, sectores productivos y movimientos sociales afines con nuestras luchas. Sin embargo, mediante el consecutivo SITRAINA-056-2023, del 21 de junio, tuvimos que plantearle ciertas observaciones. Entre estas:

- a. La presentación del *Portafolio de Proyectos* inició en febrero y se brindó desde un inicio como un producto acabado, no sujeto a discusión;
- b. en la presentación del *Power Point* (Acta 07-2023, p. 47), queda claro que el *Portafolio de Proyectos* es el resultado de una decisión tomada de arriba hacia abajo, con tintes autoritarios, ya que no se involucró, ni hubo interés de involucrar a los sectores en la confección de la propuesta y, según el Presidente Ejecutivo, tampoco requería, en esencia, de la aprobación de Junta Directiva para poder ejecutar el *Portafolio de Proyectos*;
- c. en función de los puntos a. y b., no es cierto que la Administración activa haya venido gestionando el portafolio de proyectos “en el marco de diálogo abierto y transparente” (oficio PE-1329-2023), ya que la exposición de este ante la comunidad INA es meramente publicitaria y no democrática, tal y como lo evidencia Wendy Fallas, en su exposición a Junta Directiva:

En la gestión del cambio la primera etapa es la negación... y es lo más natural que la gente se resista inicialmente... Una vez que tengamos esa comunicación, lo que uno esperaría es que la gente se salga de la etapa de negación y entre en la etapa de exploración, ahí normalmente lo que dice la teoría, es que de 40% al 50% va a pasar y va a entender. De ese 50% normalmente al 30% hay que ayudarlo para terminar de pasar a la etapa de exploración, donde empiezan a consultar. Y finalmente el 20% a veces del todo no se pasa, pero cuando ve que el 80% está, existe un porcentaje ahí que se termina pasando. ¿En dónde nos vamos a enfocar en esta estrategia? en ese 80% que quiere, puede, que va adelante (Acta 07-2023, p. 44).
- d. SITRIANA ha venido investigando y comunicando una posición crítica y fundamentada del *Portafolio de Proyectos*, desde el 14 de abril de 2023 y el 24 de abril, la Administración nos convocó a una reunión en la cual no nos pidió hacer recomendaciones ni aportar otro tipo de insumos para reformular el *Portafolio de Proyectos*, contrariamente se trató de convencernos de que el *Portafolio de Proyectos* es lo mejor que le puede pasar al INA;
- e. en marzo de 2023, la Administración tenía planificado conformar un equipo de trabajo encargado de ejecutar el proyecto de Modelo de Gestión del *Portafolio de Proyectos*, lo cual para SITRIANA es la planificación de una reestructuración, que

ya se está llevando a cabo con la implantación solapada de un modelo *skills* de gestión; en el mes de abril se pretendía concretar el perfil del proyecto de reestructuración y entre mayo y junio se planificaba la ejecución, al mismo tiempo que se ha estado ejecutando, como queda evidente con los movimientos de personal de algunas Jefaturas de los Núcleos, los cambios en los procedimientos para nombrar a las jefaturas, la modificación de la arquitectura informática empresarial del INA, entre otros puntos;

- f. en medio de todo esto, no fue sino hasta el 14 de junio de 2023 que Juan Alfaro nos pidió por primera vez emitir recomendaciones al respecto del *Portafolio de Proyectos*, que ya se está ejecutando de forma paralela a su planificación.

SITRAINIA no tiene igualdad de condiciones con la Administración para exponer su posición ante Junta Directiva

El día de hoy, lunes 7 de agosto de 2023, SITRAINIA presenta este *Informe Técnico y Académico de la posición de SITRAINIA sobre el proceso de reestructuración del INA (Primera Parte)* al Presidente Ejecutivo, al Auditor y a todas las personas miembros de Junta Directiva. Juan Alfaro nos había ofrecido, en el oficio PE-1329-2023, gestionar una audiencia para exponer nuestro punto de vista ante la Junta Directiva y así cumplir con las expectativas de Tyronne Esna.

Al respecto de este punto, les informamos que estamos en la total disposición de hacerlo, siempre y cuando no se nos impongan unas “reglas de oro” o una agenda de trabajo y se acepte nuestra propuesta de participación, bajo las condiciones que planteamos en el oficio que acompaña este documento.

Mientras la Administración solamente presentó una presentación de *Power Point* para exponer el *Portafolio de Proyectos*, SITRAINIA presenta ante ustedes, y con antelación a nuestra audiencia, el *Informe Técnico y Académico de la posición de SITRAINIA sobre el proceso de reestructuración del INA (Primera Parte)*, en el que planteamos nuestra posición contraria al modelo de Administración Pública por el que se orienta la Administración activa para plantear su *Portafolio de Proyectos*.

Lo presentamos con antelación a cualquier audiencia, para que sea estudiado con detenimiento y en conjunto, entre la Junta Directiva y la Administración activa, tal y como lo propuso Ronald Bolaños Maroto, Representante del Sector Empresarial de Junta Directiva:

a mí me gustaría que se le haga la excitativa a esas organizaciones, que pongan por escrito y documenten cuáles son los problemas que ellos están viendo en este proceso y que nosotros nos preparemos con la Administración, de tal manera que esa sesión sea productiva, o sea que se digan concretamente cuáles son las cosas que hay que mejorar y nosotros tener ya también claridad sobre el proceso que se está siguiendo y cómo se podría mejorar esto. (Acta 22-2023, p. 14)

No contaremos con la presencia de una figura como Rodrigo Chaves Robles, Presidente de la República, quien salude y dé su apoyo a nuestra posición sindical, aunque sí tenemos trabajo avanzado con diversos sindicatos, personas rectoras, movimientos estudiantiles, organizaciones sociales, movimientos sociales y organizaciones productoras, así como con diputados y diputadas del país para hacernos sentir con fuerza, cuando esto sea necesario.

CAPÍTULO IV
LA ADMINISTRACIÓN PROPONE UN PROCESO
ESPECÍFICO DE REESTRUCTURACIÓN DEL INA

MODELO DE *SKILLS* DE GESTIÓN

Cuando hablamos del Modelo *Skills*, debemos distinguir varios procesos en los cuales este modelo está impactando y podría impactar de una manera profunda toda la estructura del INA:

- a. La teoría de las competencias, en tanto que un modelo educativo, fue impulsado desde 1998 con la *Declaración de Sobona* y sobre todo en 1999 con la *Declaración de Boloña*, el Proyecto *Tunning-Europa* y el Proyecto *Tunning-América Latina*, este último conformado entre 2005 y 2007 en 5 reuniones, entre ellas, una en San José, Costa Rica (2006).
- b. El Modelo *Skills* de gestión, que es un subproducto de la teoría de las competencias educativas, derivadas de los planteamientos del Proyecto *Tunning*, pero enfocadas al área de la Administración.
- c. El Modelo de Gestión *Skills* que plantea la plataforma *WorldSkills*, el cual a partir del *Portafolio de Proyectos* se pretende imponer en el INA y el cual va de la mano con nuevo Modelo de Gestión institucional, que implica un tipo específico de reestructuración profunda, la cual afectaría todas las prácticas y funciones de toda la Institución, convirtiéndola en una sucursal de *WorldSkills International*. Este modelo ha sido impulsado desde 2014 por Roy Ramírez Quesada, quien actualmente es Gestor de Formación y Desarrollo Tecnológico y a la vez el representante de *WorldSkills* Costa Rica.

A continuación, exponemos detalladamente estos tres procesos para evidenciar las condiciones específicas de esta teoría, las consecuencias de establecer las competencias blandas como los ejes transversales del modelo educativo y el peligro que representa el Modelo *Skills* de *WorldSkills* de la gestión para las personas trabajadoras, en el contexto de la creación de un nuevo modelo de gestión del INA y, por tanto, de una reestructuración.

Este último aspecto será profundizado en la segunda parte de este informe, que entregaremos en el mes de diciembre, debido a que a la fecha de corte para recibir y procesar información, no hemos obtenido respuesta a todos los consecutivos en los que solicitamos detalles específicos para un análisis técnico más detenido.

Teoría de las competencias como modelo educativo incompleto

Andrés Romero fue Subgerente Técnico del INA de 2018 a 2020 y Presidente Ejecutivo de 2020 a 2022. Su gestión implicó un cambio muy significativo del modelo curricular institucional, al cual deben adecuarse todas las capacitaciones del INA.

En 2020, desarrolló el plan piloto de este modelo curricular y el mismo fue puesto en práctica en 2022, siendo, según Jacqueline Vargas, quien fuera Gestora Regional, los programas de inglés “la primera currícula en el INA que se diseñó bajo el nuevo modelo curricular institucional” (Acta 26-2022, p. 18). Este nuevo modelo curricular implica la introducción de las implicaciones de la teoría de las competencias al INA y la preparación de la planificación, la metodología y la evaluación de todos los procesos de formación, para adecuarse progresivamente a un Modelo *Skills* de gestión y a la transformación del INA para que se convierta en una sucursal de *WorldSkills International*.

Los antecedentes del Modelo *Skills* se hayan en los primeros fundamentos de la teoría de las competencias educativas, los cuales se remontan a la *Declaración de Sorbona* del 25 de mayo de 1998, en la cual, las personas ministras de Educación de Francia, Italia, Alemania y Reino Unido instan al desarrollo de un “Espacio Europeo de Educación Superior”, considerando esta declaración como “un primer paso de un proceso político de cambio a largo plazo de la enseñanza superior en Europa” (Garay, 2008, p. 38).

Para su seguimiento, el 19 de junio de 1999 se confeccionó la *Declaración de Bolonia*, la cual fue suscrita por treinta países, no solamente europeos, pero relacionados comercialmente con la Unión Europea. En los años siguientes, el número de países que se adscribió a la declaración aumentó significativamente. El marco teórico de esta declaración entiende que “La sociedad global... va acompañada de mayor movilidad en el mercado laboral y de alta movilidad de conocimiento... La sociedad del conocimiento en la que el conocimiento es una estrategia central del desarrollo económico y social” (p. 38).

Entre los aspectos de esta declaración se encuentra:

- a. la promoción de la cooperación europea para asegurar un nivel de calidad para el desarrollo de criterios y metodologías comparables;
- b. la promoción de una necesaria dimensión europea de la educación superior, con particular énfasis en el desarrollo curricular.

En síntesis, lo que propone la *Declaración de Bolonia* es modificar el currículo de la educación superior, en función de una visión globalista de la economía, donde el conocimiento y la movilidad laboral son dos factores importantes. Esta conclusión fue reafirmada en la reunión que se realizó en Londres, en mayo de 2007, para darle seguimiento a la declaración.

De la *Declaración de Bolonia*, deriva el Proyecto *Tunnig-Europa*, a través del cual, algunas personas dedicadas a la política quisieron “crear un área de educación superior integrada en Europa en el trasfondo de un área económica europea” (Bravo, s.f, p. 1), comenzando el proceso en la secuencia La Sorbona, Bolonia, Praga y Berlín.

En función de esto, se proyectó que las futuras personas empleadoras, dentro y fuera de Europa, exigirían “información confiable sobre lo que significan en la práctica una capacitación o un título determinado” (p. 1). Con esto, la modificación curricular que se propone para la educación superior, no solamente responde a una visión globalista de la economía, sino a aspectos más específicos de la movilidad laboral, como lo es información confiable sobre el valor práctico de la capacitación de las personas.

El problema fundamental de este modelo educativo o de la teoría de las competencias es asumir una parte de lo que corresponde a la educación para la vida como si fuera la totalidad del proceso educativo. La economía y el acceso al trabajo son aspectos fundamentales para la educación, pero no son los únicos que comprende la educación para la vida.

La economía y el acceso al trabajo (que no solamente debe ser definido por las dinámicas del mercado, sino también por otros aspectos epistemológicos, éticos y políticos que garanticen la dignidad de las personas trabajadoras) son la base fundamental para lograr la satisfacción de muchas necesidades humanas, mediante un mejor posicionamiento en el acceso a bienes y servicios en el mercado. Pero existe otro tipo de necesidades humanas que no son propiamente mercantiles, aunque son necesarias para que exista seguridad en los mercados, así como calidad de vida para las personas, las cuales también deben ser satisfechas por la formación en un modelo educativo integral. Al respecto:

La educación es uno de los elementos fundamentales para que una sociedad se encuentre bien ordenada y genere felicidad, tanto para el individuo como para el colectivo. ¿Qué es la educación? La educación abarca distintos niveles. Un nivel

básico es la educación técnica. Es necesaria una buena educación técnica para que se puedan generar buenos productos y buenos servicios. Productos y servicios que, bien administrados, van a generar calidad de vida para todas las personas. Un segundo nivel es la educación lógica. Es necesario aprender a sintetizar, analizar, diferenciar y relacionar elementos teórico-conceptuales con elementos cotidianos. Otro nivel, es el nivel ético. La educación ética potencia la libertad del individuo para que este se autodetermine y sea un ser auténtico, diferenciando lo que es bueno y malo para sí, su accionar y para la sociedad. Otro nivel es el nivel político; es necesaria una formación en política para que las personas puedan reflexionar críticamente sobre lo que es justo e injusto para la sociedad. Además, la educación debe comprender un nivel artístico, para que las personas podamos reflexionar y entender nuestras sensaciones artísticas ante lo que es bello, lo que es feo, lo que es sublime, etc. (Paniagua, 2020).

En síntesis, el modelo educativo de las competencias, que yace de fondo como sustento epistemológico del Modelo *Skills*, y que se ha aplicado a la maya curricular de todos los Núcleos del INA, toma una parte como si fuera el todo y establece ejes transversales relacionados con habilidades blandas que requieren las personas empresarias para el desarrollo de sus negocios y no así aspectos humanísticos y críticos que son necesarios para la formación integral de las personas.

Además, las “competencias” sustituyen en la maya curricular a los “objetivos”, los cuales antes eran planteados directamente por los Núcleos y podían ser determinados desde una perspectiva situada en nuestro contexto, tanto técnico y tecnológico como social. Las “competencias” son definidas como un estándar internacional, a partir de entrevistas hechas a personas empresarias, internacionales y no nacionales, por lo que son el producto de una visión educativa generada desde la globalización.

Esta visión globalista tiene otras limitaciones. Lo global pasa por encima de las características locales de la economía y trata de estandarizar todos los procesos, en función de los requerimientos globales. Esto deja en desventaja a muchas empresas nacionales que se ven imposibilitadas para adaptarse a los nuevos requisitos e implementos de la globalización y tienen problemas para mantenerse vivas en las nuevas condiciones de mercado.

Además, consecuencias directas de la globalización, como el acomplejamiento sustancial de los procesos productivos y la inclusión de la Industria 4.0, no afectan a todas las empresas por igual. Muchas empresas nacionales siguen generando bienes y servicios simples que, si bien no representan un crecimiento significativo de la riqueza nacional en las estadísticas globales, como sí lo representan algunos grupos muy reducidos del sector exportador, brindan calidad de vida al pueblo costarricense, mediante la generación de mejores bienes y servicios para el mercado local.

¿Qué le importa más, tanto al pueblo como a esta categoría de empresarios: a. que en los índices internacionales Costa Rica aumente algunos puntos porcentuales de la riqueza, concentrada en algunos pocos sectores productivos, a los cuales se les brinda muchas ventajas fiscales, como es el caso de las zonas francas; o b. que la riqueza nacional tenga una mejor distribución entre las empresas que generan bienes y servicios para el mercado nacional y, de paso, estas puedan producir mejores bienes y servicios para el mercado nacional?

En síntesis, la ETFP debe confeccionarse a partir de modelos que sean pensados desde nuestros propios contextos y diseñados para abarcar las necesidades de todos los sectores y no de algunos sectores ganadores, que tienen acceso a los mercados internacionales, en los cuales colocan bienes y servicios más complejos.

Debemos preparar a todas las empresas para afrontar el cambio tecnológico y los nuevos retos de la administración pública y de los mercados, pero desde una óptica situada, desde la cual habrá empresas en nuestro país que requerirán de Industria 4.0 hasta dentro de unos 10 o 15 años, ya sea por evolución misma de los mercados o porque no podrán acceder a la tecnología de punta antes.

También debemos contemplar que no todos los sectores productivos nacionales necesitan que sus personas estén capacitadas en inglés y, por tanto, concentrar una gran parte de los recursos de una institución en la formación en inglés, no responde a los intereses de todos los sectores productivos.

Finalmente, la preparación de la capacidad instalada del INA para asumir, con el 15% que aporta a SBD, las funciones que hoy en día realizan empresas subcontratadas para brindar los servicios de los CDE, es fundamental para que el INA pueda investigar y dar respuestas situadas a las empresas nacionales, siendo esto una prioridad y no una simple tercerización o subcontratación de servicios.

Continuando con la exposición de los antecedentes del Modelo *Skills* y situándonos en América Latina y Costa Rica, el modelo de las competencias se remonta a los resultados de cinco reuniones: a. Buenos Aires (2005), Bello Horizonte, Brasil (2005), San José, Costa Rica, (2006), Bruselas (2006) y Ciudad de México (2007). De estas reuniones surge el Proyecto *Tuning*-América Latina (Bravo, s.f, p. 1).

El Proyecto *Tuning* no se centra en los sistemas educativos, sino más bien en las estructuras y el contenido de los estudios. Desde una visión globalista, busca puntos de acuerdo, de convergencia y entendimiento mutuo entre las universidades, para conformar sus planes de estudio. Como parte de la metodología, se introdujeron los conceptos “resultados del aprendizaje” y “competencias” (p. 2). Estos son los elementos más significativos del diseño, construcción y evaluación de las cualificaciones. Por “resultados del aprendizaje” se entiende “el conjunto de competencias que incluye conocimientos, comprensión y habilidades que se espera que el estudiante domine, comprenda y demuestre después de completar un proceso corto o largo de aprendizaje” (p. 3), esto ya sea en programas completos de estudios o en módulos individuales, lo cual puede ser entendido de esta manera no solo para una institución de educación superior, las cuales actualmente están sufriendo fuertes embates en función de acceso a los presupuestos para que se acoplen a este modelo, sino también a institutos de ETEFP como el INA.

Las competencias pueden dividirse en dos tipos: a. competencias genéricas (independientes del área de estudio); b. competencias específicas (para cada área temática) (p. 3). Al respecto de las primeras, son definidas a partir de entrevistas a personas empresarias, del ámbito de las empresas que han tenido un éxito global (o sea, no a partir de entrevistas a personas empresarias costarricenses, imbuidas en los contextos nacional y local) y no de habilidades integrales, en función de una educación para la vida. El modelo de *Skills* propone que no se forme en los “conocimientos específicos y especializados de una profesión... sino que faculte en habilidades y competencias en un área de conocimiento determinado, con el fin de preparar al educando en el aprendizaje permanente y colaborativo”, en correspondencia con programas de formación para la empresa global y el desarrollo de conocimientos aplicados a un entorno laboral y profesional determinado (Marzal y Cruz, 2018, p. 490).

En fin, las competencias no se centran principalmente en la formación de las habilidades técnicas necesarias para realizar las tareas productivas, sino en otra serie de habilidades blandas paralelas que son necesarias para que las empresas globales tengan un personal con una condición racional, emotiva y organizacional, acorde con sus propios intereses. Este modelo plantea inocular en la educación técnica

las competencias, especialmente las competencias transversales, base del modelo educativo competencial que ha tenido como un hito para su diseño e implementación el Proyecto Tuning... El modelo educativo se define en el diseño curricular y éste debe plasmarse en los programas didácticos y planes de estudio: en el siglo XXI... el currículo se organiza a partir de competencias transversales. (p. 490).

Una vertiente más técnica de la teoría de las competencias

Sin haberse planteado los problemas epistemológicos anteriores:

- a. una educación para la vida abarca más que una educación técnica, enfocada en algunas competencias consideradas fundamentales por algunas personas empresarias globales;
- b. la definición de las competencias que sustituyen a los “objetivos” como fines de la educación, no contempla las condiciones nacionales y locales de la dinámica de mercados específicos.

surge una educación técnica, basada en el modelo de las competencias, ya no enfocada en modificar el currículo de la educación superior, sino de la educación técnica en general. Esta vertiente, al igual que otros modelos educativos aplicables a la educación técnica, versa, parcialmente, sobre aspectos muy importantes que deben ser desarrollados en los procesos educativos técnicos (las habilidades duras), pero no contempla los aspectos de educación para la vida que mencionamos anteriormente.

La propuesta de este modelo educativo competencial... lleva implícita nuevos parámetros didácticos: las *aptitudes* para la consecución de destrezas (como uso eficaz de las herramientas y técnicas de cada área de conocimiento); *capacidades* para el logro de habilidades (uso inteligente, con capacidad de diseño y manipulación programada de las herramientas y técnicas) (p. 490)

Al respecto de las competencias en la educación técnica, existen varias propuestas, pero una adecuada para efectos expositivos es la que plantea una multialfabetización en el uso de las tecnologías, la cual clasifica las competencias así:

- a. *instrumental*: saber acceder y buscar información en diferentes tipos de medios y tecnologías,
- b. *cognitiva*: saber transformar la información en conocimiento,
- c. *comunicativa*: saber expresarse y comunicarse a través de múltiples lenguajes y medios hipermedia y multimedia,
- d. *axiológica*: saber usar la información de manera ética y democrática,
- e. *emocional*: habilidades en el aprendizaje colaborativo. (p. 491).

Este esquema nos permite comprender como este modelo educativo está diseñado pensando en las empresas que son exitosas en términos de mercados globales y tienen acceso a tecnologías de punta. No así en pequeñas empresas locales que requieren de una formación más técnica que tecnológica o enfocada en la tecnología, ya que sus tecnologías son más simples, al igual que los bienes y servicios que producen.

Los aspectos a., b., y c. se remiten al nivel lógico de la educación y son muy importantes de tomar en cuenta, pero desde una perspectiva más situada en la realidad de la mayor parte de las empresas nacionales y sus condiciones de producción. El aspecto d. se remite a la dimensión ética de la educación, pero, al igual a como lo vimos en la exposición general de la teoría de las competencias, asume la parte del asunto ético como si fuera un todo, ya que remite lo axiológico al uso de la información y no a potenciar la libertad del individuo para que se autodetermine y sea un ser auténtico, diferenciando lo bueno y lo malo para sí, su accionar y para la sociedad. Finalmente, las habilidades para un aprendizaje colaborativo, que son muy útiles y necesarias para todos los negocios, sustituyen el nivel político de la educación o el que genera una formación en política para que las personas puedan reflexionar críticamente sobre lo que es justo e injusto para la sociedad.

Si tomamos en cuenta que la dimensión ética y política de la educación son fundamentales para que los bienes y servicios que están disponibles en el mercado y los que brinda el Estado estén bien administrados, podemos comprender cómo es necesario que estas dimensiones constituyan parte de los ejes transversales de la educación y que no exista un currículo oculto, de acuerdo con el cual los parámetros éticos y políticos son predefinidos

tácitamente por quienes plantean, de modo global, las competencias. Luego, este enfoque de la teoría de las competencias más cercano a la ETFP tiene la virtud de incluir aspectos lógicos y epistemológicos como parte de los procesos educativos, pero queda debiendo en función de las dimensiones ética y política, que deben ser aportadas por una visión humanística y crítica de la educación, bajo la forma de ejes transversales y objetivos, pero nunca como competencias, definidas por quienes han tenido éxito en los mercados globales.

Modelo *Skills* de gestión

La reestructuración del INA está relacionada estos proyectos

1. Ventanilla Única;
2. Modelo *Skills* de gestión
3. Modelo de Gestión Institucional o la aplicación de todas las herramientas que la Ley 9931 pone a disposición de la Administración, como si estas fueran la norma y no herramientas para aplicarse en casos excepcionales.

Es importante comprender como el modelo de las competencias, que está aplicando el INA al currículum de todos los programas de todos los Núcleos, dio origen a una visión técnica de las competencias que fue el punto de partida para Modelo *Skills*. Por su parte, este modelo ha sido llevado a otras disciplinas, como la Gestión y la Administración.

Cuando hablamos de Modelo *Skills* en la gestión, esto se refiere a un marco teórico específico que definirá la visión de mundo de la parte gerencial de una empresa o institución. Este modelo parte de un principio general, de acuerdo con el cual, las personas empleada no están interesadas únicamente en sus condiciones salariales, sino en que se les brinde oportunidades para desarrollar sus *skills* o habilidades.

En este sentido, lo que tradicionalmente se ha conocido como “carrera profesional” (y que, según la Acción de Inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO, presentada por SITRAINA en contra del artículo 24 de la Ley 9931, se ve coactada para las personas que están bajo la jurisprudencia del Régimen del Servicio Civil) deja de entenderse como “carrera profesional”, para adecuarse a una visión más empresarial y menos institucional, donde las personas no buscan un ascenso solo por mejorar sus condiciones socioeconómicas, y no estudian en pos de obtener un ascenso, sino para aplicar sus habilidades, principalmente blanda, ya que el no hacerlo implica, desde el Modelo *Skills* de la gestión, un estancamiento

profesional. Luego, no se requiere de un ascenso para que no hay estancamiento profesional, ya que, si el modelo de gestión le brinda a una persona trabajadora las posibilidades de desarrollar sus *skills* o habilidades, entonces esa persona tiene que darse por realizada, en términos laborales. Esto es entendido como crecimiento profesional y, en función de esto, el sondeo *PwC Pulse Survey: Next in Work* (PwC, 2022), sostiene que las personas empleadas valoran enormemente los beneficios no monetarios, como el crecimiento profesional y el *upskilling*.

Por su parte, *Upskilling* se define como:

la formación de un profesional con nuevas habilidades y competencias que le permitan crecer en su rol actual, mejorando su productividad en el propio puesto o facilitando la promoción interna en la empresa. A través de las acciones de *upskilling* los trabajadores mejoran su rendimiento y adquieren una importancia estratégica para la organización, que no querrá prescindir de su talento (Fundación Adecco, 2023)

En otras palabras, un *upskilling* busca la formación profesional de nuevas habilidades y competencias que mejoren el rendimiento de las personas trabajadoras, en función de la estrategia de la organización, para que esta no tenga que prescindir de sus servicios, valiéndose de mecanismos como los puestos a disposición por la Ley 9931 y que pretenden ser empleados en el INA por el nuevo Modelo de Gestión institucional.

Más específicamente, el Modelo *Skills* de la gestión institucional implicará la exigencia de nuevas habilidades al personal técnico, docente y administrativo, el cual tiene que entender estas nuevas habilidades como crecimiento profesional (aunque estén estancadas en un mismo puesto), donde estas nuevas habilidades estarán en función del nuevo Modelo de Gestión institucional, desde el cual se ejecutará una reestructuración de la institución, y las personas trabajadoras deben adecuarse a estas nuevas habilidades y competencias, para que la Administración activa no prescinda de sus contratos, para lo cual no tiene que recurrir necesariamente a la figura del despido, ya que puede aplicar otras herramientas que están a su disposición con el artículo 24 de la Ley 9931 y el Reglamento Autónomo de Servicios (RAS).

Es aquí donde debemos centrarnos en la manera en que la Gerencia General del INA gestionará las habilidades que van a exigir a cada una de las personas funcionarias, conforme

a sus puestos y sus funciones, partiendo del imperativo de que estas tienen que aceptar estas nuevas habilidades “de buena gana” y entenderlas *a priori* como “crecimiento profesional”. De conformidad con esto, la Administración debe de tener definidos todos los detalles del Proyecto Modelo de Gestión institucional del *Portafolio de Proyectos*, para poder hablar de un Modelo *Skills* de gestión, ya que las habilidades y competencias deben pensarse en función de la estrategia institucional y si la estrategia institucional deriva del Modelo de Gestión institucional, o lo que es lo mismo, de un proceso específico de reestructuración, entonces este no puede ser posterior a la aplicación del Modelo de *Skills* de gestión.

Estos espacios de incertidumbre, al respecto de la operatividad del *Portafolio de Proyectos*, nos hacen sospechar que hay mucha improvisación en función de todo lo que concierne al *Portafolio de Proyectos* o que lo que este busca realmente es una especie de arcano político²¹ de la Administración activa y algunos grupos de poder.

Esto a pesar de que el *Portafolio de Proyectos* pretende definir el presente y futuro del INA, en el periodo 2023-2026, e incluso la Administración cuenta con vía libre para hacer más modificaciones, incluidas a las ya hechas y planteadas antes de que la Junta Directiva le diera vía libre, al PEI 2019-2025, en función de este *Portafolio de Proyectos* que tiene tantos vacíos epistemológicos y operativos.

No debemos olvidar que “las empresas que tienen una estrategia basada en *skills* reaccionan ante los cambios y oportunidades emergentes... redefiniendo la manera de trabajar” (Workday, 2023). ¿Esto quiere decir que el hecho de que el Modelo *Skills* de gestión sea anterior al Proyecto Modelo de Gestión institucional y no posterior, para adecuar la planificación de las habilidades y competencias a este, se debe a que en el proceso de reestructuración del INA, se busca que se redefina rápidamente la manera de trabajar de algunas Unidades o Núcleos?

En función de lo anterior, debemos acotar que las empresas que emplean la gestión de *skills* lo hacen generalmente a través de un sistema de recursos humanos, con un enfoque basado en *skills*, para impulsar los fines específicos de la empresa y, en este caso, los

²¹ La siguiente cita deriva del planteamiento general del realismo político, teoría de acuerdo con la cual un arcano político es un secreto de estado: “en el Estado siempre son necesarias ciertas manifestaciones que susciten la apariencia de libertad, para tranquilizar al pueblo, esto es simulacro, instituciones decorativas. Los *arcana republicae*...son las fuerzas propulsoras internas del Estado... lo que mueve la historia universal no son cualesquiera fuerzas sociales y económicas transpersonales, sino el cálculo del príncipe y su Consejo secreto de Estado, el plan bien medido de los gobernantes” (Schmitt, 1985, p.46).

objetivos hacia los que se dirige la reestructuración del INA. ¿Qué cambios habrá incluso hacia el interior de la Unidad de Recursos Humanos?

Este cambio de la visión administrativa de los recursos humanos responde a que en el enfoque basado en *skills*, las habilidades son un elemento fundamental para el funcionamiento de la empresa y el logro de sus objetivos. Luego, ¿cuáles son las habilidades y competencias que se asociarán a cada clase y a cada puesto, tanto técnico y docente como administrativo y operativo y cuáles son los objetivos que se busca alcanzar con la inclusión de estas habilidades y competencias de este modelo de gestión en el INA?

SITRAINAINA está consciente de que el mundo del trabajo está viviendo cambios radicales a nivel global y que muchos sectores de la producción e institutos de formación técnica, como el INA, son impulsados a habituarse a modalidades de trabajo híbrido y flexible para poder responder a las necesidades del mercado y de la ETEFP. Pero el empleo de modalidades de trabajo híbrido y flexible lo que implica es desmejorar las condiciones de trabajo de las personas funcionarias del INA, sin generar mejoras reales para la Institución como sí lo sería ir en la dirección de la conformación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de ETEFP, que genere capacidad instalada en el INA para atender nuevas necesidades y esto es diametralmente diferente al establecimiento de un Modelo *Skills* de la gestión, desde el cual el INA podría encaminarse a ser más una unidad de tercerización y certificación que de ETEFP.

En síntesis, el modelo de gestión no debe ser uno diseñado para exigirle a las personas funcionarias desarrollar o potenciar determinadas habilidades y competencias definidas desde lo global, en el cual estas personas funcionarias deben entender el ejercicio práctico de estas habilidades como desarrollo profesional, aunque estén estancadas en sus puestos, y en donde el no desarrollo o potenciación de estas habilidades y competencias pueda implicar procesos de desvinculación laboral, bajo la figura de la movilidad laboral u otra; todo en relación con un proyecto específico de reestructuración del INA para administrar sus recursos, en función de la satisfacción de las necesidades formativas y de capacitación de algunos sectores y la tercerización de los servicios que el Instituto le brinda a otros sectores de la economía.

Bajo estas condiciones, SITRAINAINA no está de acuerdo con la aplicación de un software que, en teoría, le ayude al INA a gestionar las *skills* de las personas funcionarias, ya

que sabemos que en ese caso las capacidades del sistema de gestión de *skills* estarían determinadas por la entidad que provea o diseñe el software y los parámetros improvisados u ocultos que requiera la Administración activa.

Este último punto es muy preocupante, ya que el fortalecimiento de los sistemas internos que se plantea en el *Portafolio de Proyectos* y, según Gilberth González, Gestor de Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante GTIC), mediante el oficio GTIC-114-2023, para octubre de este año estará finalizada la definición informática de una Arquitectura Empresarial basada en TOGAF.

No solo SITRAINIA, sino todo el INA debe fiscalizar lo que se realice en la GTIC a petición de la GFST, la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, esto en relación con el convenio de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BIDD), *Apoyo para mejorar la inserción laboral formal en Costa Rica (CR-T1254)*, ya que este implica esta definición informática de una Arquitectura Empresarial basada en TOGAF.

TOGAF son las siglas en inglés de *The Open Group Architecture Framework* (Esquema de Arquitectura de *Open Group*), un marco de referencia que permite planificar, diseñar e implementar la arquitectura empresarial de una organización. Todos estos procesos podrían conducir a la conformación de una especie de software que conduzca al modelo de gestión *skills* y que sienta los parámetros informáticos de la estructura organizacional del INA, adecuados a los estándares de *WorldSkills International*. En función de esto y otros proyectos, “se han contratado seis desarrolladores para atender las necesidades de desarrollo de aplicaciones en lenguaje Microsoft.Net y se están realizando las gestiones para la asignación de plazas y eventualmente, contratar más desarrolladores de Oracle.”

Además, la definición de las atinencias de las personas empleadas no debe ser entendida en términos de habilidades y competencias definidas de arriba hacia abajo, o mejor dicho desde una visión globalista y única de la Administración hacia todos los procesos, sino desde cada uno de los Núcleos, tomando en cuenta las observaciones de las Unidades Regionales, para que estas respondan a lo que realmente se necesita y no a un Proyecto de Modelo de Gestión institucional que pretende llevar a cabo un tipo específico de reestructuración en el INA.

Modelo educativo y de gestión basado en la plataforma *WorldSkills*

Este enfoque del Modelo *Skills* de gestión es el origen de *WorkSkills International*, el cual tiene distintas olimpiadas, las cuales constituyen

un espacio donde estudiantes técnicos y tecnólogos de todo el mundo compiten en campeonatos nacionales, continentales y mundiales, para demostrar su destreza en habilidades para el trabajo. Con esta estrategia se promueve el desarrollo de habilidades vocacionales y se intercambian conocimientos que aportan a una mejor cualificación del talento humano. (SENA, 2023)

Ahora bien, las dos competencias u Olimpiadas por año, en cada una de las cuales el INA participa con varias personas estudiantes, a lo cual nos referiremos más adelante, solamente son una de las actividades promovidas por la plataforma *WorldSkills*.

Los estándares ocupacionales de *WorldSkills* reflejan las ocupaciones globales y, por tanto, no se relacionan con las características específicas de los mercados nacionales y locales, cuyos marcos geográficos no solamente presentan rasgos propios de la globalización (como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y las influencias globales de la información masiva), sino también características específicas de cada región del país y de cada nación, las cuales también son variables a tomar en cuenta para comprender los mercados y brindar soluciones reales y situadas a empresas concretas. De ahí que, una visión de “ocupaciones globales” no necesariamente responderá a las necesidades concretas de las industrias y las empresas locales, e incluso pueden sobre calificar o calificar de una manera no adecuada, a las personas trabajadoras, en función de sus procesos productivos y comerciales.

Para “cubrir las habilidades especializadas, técnicas y genéricas que comprenden los roles del trabajo intermedios” (WorldSkills, 2023) no necesariamente se tiene que recurrir a un *Modelo Skills* de gestión que entienda esta habilidades y trabajos desde un sentido global y no situado y específico de las empresas locales. En este sentido, muchas empresas van a necesitar de mano de obra calificada en procesos de certificación internacional, pero no necesariamente la certificación de *WorldSkills* va a responder a lo que necesitan las empresas, ya que en las más de las veces las certificaciones que requieren las industrias son específicas y especializadas y en función del manejo especializado de algunas tecnologías o nuevas

tecnologías, esto tomando en cuenta la velocidad del cambio tecnológico, y no tanto las habilidades blandas y criterios globales estandarizados, como los que propone *WorldSkills*.

También es necesario “establecer lo que un practicante capaz debe saber, entender y hacer” (*WorldSkills*, 2023), pero no es necesario que surja una Unidad *Skills* en el INA para que esto se establezca, ya que eso es una función concreta de los Núcleos y puede impulsarse la creación de una Unidad de Investigación como la que ha propuesto SITRAINA, la cual se dedique a investigar esto, pero desde una perspectiva situada y no necesariamente desde la plataforma *WorldSkills*, tal y como lo expusimos en el Capítulo I del presente informe.

En ese mismo sentido, las personas estudiantes del INA “están preparados, con orientación, por expertos técnicos y vocacionales” (*WorldSkills*, 2023), desde una visión local y debe fortalecerse los Núcleos y las personas orientadoras para que cada día brinden más y mejores servicios en este sentido, para lo cual no se requiere de un Modelo *Skills* que imponga una visión global que desarraigue estos procesos del contexto propiamente costarricense e institucional. Luego, no se necesita capacitar personal INA ni contratar personas expertas o con *skills* para la eficiencia y eficacia de estos procesos que, entendidos desde la teoría de la complejidad²², no pueden ser reducidos a términos estándar ni globales. Es por eso que el desempeño vocacional debe entenderse desde la realidad específica de la persona y el mercado específico al cual se quiere incorporar y no desde una comprensión estándar de la persona trabajadora y del prototipo de empresa para el cual se va a capacitar. Prototipo que desde enfoques como el de *WorldSkills*, se corresponden con empresas que producen productos complejos, que en Costa Rica se remiten a un reducido grupo de empresas exportadoras, ubicadas en zonas francas.

Además, la plataforma digital de *WorldSkills* no detalla en qué consisten esas competencias o habilidades técnicas ni blandas que se impulsan a través de esta plataforma. A modo de ejemplo, se refiere a Pastelería en los siguientes términos:

Los panaderos deben demostrar habilidades básicas para hornear y atención a los detalles para crear panes y pasteles perfectos que sean buenos a la vista y deliciosos para comer. Necesitan un conocimiento profundo de los ingredientes correctos de una gama de productos para hornear, así como las temperaturas y tiempos que cada uno

²² “la conciencia de la complejidad nos hace comprender que no podremos escapar jamás a la incertidumbre y que jamás podremos tener un saber total: «la totalidad es la no verdad.» (Morin, 2012, p. 64)

requerirá para obtener resultados perfectos. Los panaderos también necesitan la capacidad de trabajar bajo presión y llevar sus productos del horno a la mesa dentro del marco de tiempo asignado (*WorldSkills*, 2023).

¿Qué le añade este planteamiento tan básico a lo que de por sí ya se sabe y se trabaja para pastelería en el INA, desde el Núcleo de Industria Alimentaria? ¿Qué aporte significativo implicaría incluir este Modelo *Skills* de gestión a mejorar los procesos pedagógicos de panadería? Definitivamente es mejor que la investigación y la definición de la oferta puedan plantearse desde nuestro contexto nacional y local, con especificaciones propias que sean más provechosas para las personas trabajadoras y las empresas que se dedicarán a producir y comercializar panes en distintas partes de Costa Rica.

Lo anterior no quiere decir que no se tome en cuenta los estándares internacionales. Estos son sabidos por nuestras personas técnicas y docentes, sin la necesidad del Modelo *Skills* de gestión, y estas personas pueden ser actualizadas, mediante la asignación de tiempos para investigación a los Núcleos o la conformación de una Unidad de Investigación sobre ETFP, sin la necesidad de construir un edificio de varios pisos para una Unidad *Skills*.

Debemos creer en la capacidad instalada de nuestra docencia y brindarles mejores condiciones, espacio y plataformas de investigación, bajo una visión más enfocada en el trabajo inter y transdisciplinario que colaborativo, para obtener resultados propios, sin la necesidad de invertir cuantiosas cantidades de dinero para estar asociados a una plataforma como *WorldSkills* que nos va a hacer perder un amplio grado de autonomía en la determinación de la identidad y la conformación de los procesos de ETFP del INA.

Nuestras personas docentes pueden recibir pasantías al extranjero, en países desarrollados, mediante convenios y el trabajo de Cooperación Externa (en adelante COOPEX), para que regresen y retroalimenten a sus compañeros y compañeras de trabajo, sin la necesidad de un Modelo *Skills* de gestión.

La adaptación del INA a normas preestablecidas como ISCO-08 o ESCO no es un beneficio sustancial para la ETFP del INA, sino un encasillamiento, una pérdida de autonomía y de capacidad de autodeterminación de los procesos de ETFP y del INA como un todo.

Por otra parte, la plataforma virtual de *WorldSkills* brinda una lista de 11 habilidades, pero no las define, no explica el marco teórico desde el que se fundamentan, la metodología

que deriva de dicho marco teórico para su aplicación en contextos pedagógicos de educación técnica, los objetivos de su planteamiento o el proceso de su conformación. Se limita a brindar un encabezado: “Las habilidades crean oportunidades y conectan sociedades. Son la base del progreso económico”. En este caso tampoco se nos explica cómo crean oportunidades y conectan sociedades y por qué las habilidades de *WorldSkills* son el fundamento primordial del conocimiento económico. Finalmente, no nos dice a qué sectores se corresponde el crecimiento económico al que hace referencia *WorldSkills*, aunque se infiere que son las grandes corporaciones transnacionales mundiales o, en otras palabras, las grandes ganadoras del modelo de la globalización, un número insignificante en relación con la cantidad de empresas que existen en el planeta, en América Latina e incluso en Costa Rica.

Esta plataforma virtual presenta videos referentes a una serie de prácticas educativas, relacionadas con la ETFP, como podrían hacerse videos y promocionar la ETFP que brinda el INA hoy en día y la que podría brindar si se generaran espacios de investigación educativa, desde una perspectiva situada. Estos videos no explican la planificación de estas prácticas pedagógicas, la metodología que ha sido empleada o los criterios de evaluación. Simplemente muestran procesos de formación, como los que pudiera gestar el INA, si aumentara su capacidad instalada en términos de equipamiento tecnológico, capacitación docente en sus campos de especialidad técnica (no en habilidades blandas u otros conocimientos accesorios), en pedagogía crítica y humanística, se brindaran los insumos adecuados y necesarios, se facilitaran los trámites de viáticos y se creara una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de ETFP, con una orientación que vaya de lo local a lo global (de la comprensión científica de nuestros mercados a los requerimientos internacionales de nuestras industrias y empresas de servicios) y no de lo global a lo local (donde no necesariamente lo global va a responder a las necesidades específicas de las empresas costarricenses).

En fin, el INA no requiere de una plataforma como *WorldSkills* para definir su modelo de gestión y que esta plataforma investigue y defina desde afuera los lineamientos educativos que debe seguir el INA, en completo desconocimiento de nuestro contexto.

Contrariamente, es desde nuestra realidad que debemos definir, estableciendo nuestros propios modelos de gestión, los lineamientos de la ETFP que requiere nuestro país. Es desde ahí que más bien debemos formarnos con una visión de primer mundo: ser productores/as de conocimientos con los que podamos aportar a estructuras internacionales

y globales, no necesariamente *WorldSkills*, y no tener una visión subdesarrollada, de acuerdo con la cual tenemos que adaptarnos a los lineamientos que nos plantean desde afuera.

En conclusión, si la misión de *WorldSkills* (2023) es: “Elevar el perfil y el reconocimiento de las personas capacitadas y mostrar cuan importantes son sus habilidades para lograr el crecimiento económico y el éxito personal”, el INA no requiere de *WorldSkills* para lograr esto, ya que una educación técnica que tenga como transversalidad un modelo de educación crítica y humanística, de la mano con el fortalecimiento de la capacidad instalada y la creación de una Unidad de Investigación, coordinada por el Núcleo de Comercio y Servicios, puede elevar el perfil y reconocimiento de las personas egresadas bajo el sello de calidad INA, potenciar habilidades para la vida, desde una visión crítica y humanística, más adecuadas a las necesidades de nuestro contexto social que las *skills*, lo cual le brindará las herramientas necesarias a las personas para crecer económicamente, mediante acceso a trabajo digno y al éxito personal, a partir de ejes transversales definidos desde una educación para la vida.

El Portafolio de Proyectos y la creación de una Unidad *Skills* para reestructurar todas las actividades y dinámicas internas del INA y convertir al Instituto en una sucursal de *WorldSkills* Internacional

Convertir al INA en una sucursal de *WorldSkills* no solamente es parte del proyecto político educativo de Roy Ramírez Quesada, a lo largo de los años, y de Juan Alfaro, en la actual Administración del INA; es un proyecto que viene orquestado como política de gobierno, desde el mismo Poder Ejecutivo.

Un punto clave de la relación entre Costa Rica y *WorldSkills* es HDR-Corea, instancia de *WorldSkills* en Corea del Sur, con la cual la Administración ha venido gestionando la reestructuración del INA, para que el Instituto sea una sucursal de *WorldSkills* en Costa Rica. De acuerdo con Juan Alfaro López, con antelación a su viaje a Corea del Sur del año 2022, en ese país estuvo el Canciller de la República, quien “ha tenido la oportunidad de intercambiar opiniones sobre la posibilidad de esta cooperación, aspectos de los cuales está enterado el señor Canciller” (Acta 26-2022, p. 97).

En el Acta de Junta Directiva 26-2022, del 1 de agosto de 2022, se aprobó un viaje a Corea del Sur, del 26 de agosto al 2 de setiembre, en el marco del Programa de Cooperación

para el Desarrollo de Habilidades Técnicas K-Star 2022. Este programa pertenece a *WorldSkills* y uno de los objetivos para el INA del viaje era “avanzar en conversaciones para el posible desarrollo en Costa Rica de un Centro de Habilidades Avanzadas bajo el modelo *WorldSkills*” (p. 92). Para el este viaje, Juan Alfaro “propone al señor director Esna Montero²³, para que sea quien lo acompañe pero igual, lo deja sujeto a valoración de la Junta Directiva para que sea analizado y discutido” (p. 98).

El 5 de setiembre, después de esa gira, Tyrone Esna Montero se convierte en uno más de las autoridades del INA que impulsa el proceso de reestructuración para que el INA sea una sucursal de *WorldSkills Internacional*. Según el acta de Junta Directiva 32-2022, Esna Montero:

Acota que se debe copiar las cosas importantes e interesantes que tienen en Corea (p. 3)... Señala que al INA lo tienen posicionado como una minita de oro, es decir, en la parte más alta que tienen... tanto así que las palabras de inauguración las dio el señor Presidente (p. 4)... Aclara que el INA debe posicionar a *WorldSkills* dentro de la institución, ya sea como Unidad o departamento, como Dirección (p. 4)

Por su parte, Juan Alfaro, al respecto de este viaje a Corea:

señala que esto se ha logrado, a pesar de que, a lo interno, esto ha dependido mucho de algunas voluntades, cuando debería ser toda la institución... Agrega que también se tuvo la reunión bilateral con el instituto y el tema del convenio, renovación y eventual cooperación más fuerte, para el desarrollo de un Centro de Habilidades, como el que se tiene en Corea, bajo el modelo *Skills* (p. 5).

En conclusión, luego del viaje a Corea del Sur, nuestro Representante Sindical en Junta Directiva sugiere la creación de esta Unidad *Skills*. En el *Portafolio de Proyectos* se plantea el Proyecto del Modelo de Gestión *Skills* para el INA, el cual pretende crear una Unidad *Skills*, en función tanto del *rebranding* de la oferta de ETFP del INA, como de un tipo específico de reestructuración profunda de la Institución que afectaría a toda la parte administrativa (bajo los parámetros de *WorldSkills*).

²³ El 28 de julio de 2023, SITRAINA le consultó vía mensaje de WhatsApp a Tyrone Esna información sobre lo que se había conversado en las reuniones de este viaje, sobre la creación de un Centro de Habilidades Avanzadas, pero el Señor Esna Montero nos informó que estaría de vacaciones hasta el lunes 7 de agosto, fecha en la que entregamos esta primera parte del informe. Esperamos que el Representante Sindical de Junta Directiva nos brinde una entrevista donde nos detalle los aspectos que se conversaron al respecto para la segunda parte del *Informe Técnico y Académico*, que presentaremos en diciembre.

La proyección de la creación de esta unidad evidencia que el 18 de mayo, Wendy Fallas no le dijo la verdad a SITRAINA, cuando nos puso por escrito: “El Portafolio de Proyectos y Acciones Estratégicas no contempla la creación de una dependencia para atender el Proyecto de Modelo de Gestión. Tal y como lo indica su nombre, se trata de un proyecto” (GG-904-2022).

La creación de la Unidad *Skills* posiblemente implicará

- a. el cierre de otras unidades administrativas,
- b. el debilitamiento de los Núcleos,
- c. procesos de movilidad laboral
- d. la construcción de un gran edificio como centro de operaciones de la Unidad *Skills*

Las funciones de la Unidad *Skills* evidencian que el objetivo de *WorldSkills* Costa Rica y la Administración activa ya no es desarrollar en Costa Rica un Centro de Habilidades Avanzadas, sino que el INA, como un todo, se convierta en ese Centro de Habilidades de *WorldSkills*.

Esto porque los procesos y las funciones que ha propuesto Roy Ramírez Quesada, Encargado de *WorldSkills* Costa Rica y a la vez Gestor de Formación y Servicios Tecnológicos del INA, evidencian una injerencia de esta unidad en todas las dinámicas institucionales (estudiantiles, administrativas, formativas, pedagógicas, evaluativas, etc.), lo cual implica duplicidad de funciones con los Núcleos y otras Unidades Administrativas que se encuentran en peligro de ser debilitados o desaparecer, como consecuencia de una parte del proceso de reestructuración que comprende una transformación de la ETFP del INA o de otra parte de este mismo proceso específico de reestructuración que implique el cierre de unidades y movilidad laboral, para adecuar al INA a las exigencias de *WorldSkills*, hacer que esta institución pierda su autonomía y desaparezca su razón de ser, para convertirse en un Centro de Habilidades de *WorldSkills* Costa Rica, dejando de ser lo que ha sido para el pueblo y las empresas nacionales por décadas, trayendo desarrollo y progreso a todo nuestro país y no a unos cuantos sectores, ganadores de la economía nacional y generalmente concentrados en zonas francas.

En el marco de este proceso, el 15 de junio de 2023, mediante el oficio GFST-237-2023, Roy Ramírez Quesada, Gestor de Formación y Servicios Tecnológicos, le hizo llegar a Fernando Rodríguez Araya, jefe de COOPPEX, “las funciones que serán enviadas a

Presidencia Ejecutiva como propuesta para la implementación del Modelo *Skills* Costa Rica”. El 27 de junio, mediante el oficio COOPEX-168-2023, Rodríguez Araya se dirigió a Ramírez Quesada para comunicarle que

las funciones y procesos de la eventual unidad institucional de *Skills*, se identifican algunas labores propuestas que podrían responder a las funciones propias de COOPEX, de acuerdo con el Manual Organizacional, el Reglamento para la administración de la capacitación, formación profesional y especialización de las personas funcionarias del INA, así como a los procedimientos establecidos en el sistema de gestión de calidad que regulan lo relativo a convenios internacionales.

Por estas razones, Fernando Rodríguez Araya le dirigió el oficio COOPEX-167-2023 a Rocío López, jefa de UPE para que “valore la posibilidad de brindar a todos los actores involucrados en esta actividad un acompañamiento integral en el marco de sus competencias por ser el ente técnico especializado en materia de estructura organizacional”.

Ahora bien, la propuesta de crear una Unidad *Skills*, detallada en el oficio GFST-237-2023, es muy preocupante en tanto que no solo plantea una duplicidad de funciones con COOPEX, sino con los Núcleos y diversas unidades administrativas del INA, incluyendo un verdadero proceso de reestructuración.

En el sentido más general, se plantea dos procesos para que, a través de la creación de la Unidad *Skills*, se articulen todos los procesos institucionales, de acuerdo con el Modelo de Gestión de *Skills* Costa Rica, una dependencia de la plataforma *WorldSkills*. Estos dos procesos son:

1. “Desarrollo de Talento *Skills*: cuyas funciones incluyen lo referente a impulsar y gestionar el empoderamiento, las competencias y la dignificación de la persona técnica”. De esto se desprende que, bajo este modelo de gestión, el “empoderamiento”, las “competencias” y la “dignificación de la persona técnica” serán una especie de ejes transversales del Modelo *Skills* de gestión, los cuales atravesarán todo los procesos y dinámicas institucionales, tanto relacionadas con la docencia y la investigación como con la gestión administrativa y la aplicación y puesta en práctica de estos ejes transversales debe ser entendida como “crecimiento profesional” por la personas funcionarias, quienes deben adecuarse a las nuevas prácticas institucionales que se impulsan desde estos ejes, para no verse sometidas a

procesos de desvinculación laboral. Según Wendy Fallas, en el oficio GG-940-2023, “se gestiona para que el personal de la Institución pueda desempeñarse de la mejor manera y aportar, independientemente de su edad, condición de nombramiento, puesto o salario, todo asociado a un proceso formal y objetivo de capacitación y desarrollo de nuevas habilidades para atender los cambios que se están presentando”. En palabras más sencillas, tienen que ver la capacitación en “empoderamiento”, “competencias” o habilidades blandas que defina la Administración activa y “dignificación de la persona técnica” (donde no se nos brinda la definición de “dignidad” desde la que se parte) como si fuera algo tan positivo para su desarrollo profesional como obtener un ascenso o un aumento salarial, (no pueden estar en contra de lo establecido en estas capacitaciones, dejando esto en claro el carácter antidemocrático del modelo) y deben poner esto en el ejercicio cotidiano de sus funciones laborales, para no peligrar verse sometidas a procesos de desvinculación laboral, basados en lo estipulado en el artículo 24 de la Ley 9931 o por otros mecanismos laterales.

2. “Impulso Skills en la ETFP: incluye procesos de aseguramiento de la calidad y mejoramiento de los servicios bajo estándares internacionales.” Donde el “aseguramiento de la calidad”, no se realizará mediante parámetros establecidos a partir de las dinámicas internas del INA, sino a partir de los criterios o “estándares internacionales” dictados por *WorldSkills International* a *WorldSkill Costa Rica* y desde *WorldSkills Costa Rica* al INA, lo que implica que los mecanismos de evaluación de los programas y la oferta general de los Núcleos deberá ajustarse a estos criterios y, desde estos criterios, se generará una transformación de la ETFP del INA, en función de los intereses globalistas que *WorldSkills* representa, lo cual es en perjuicio de los intereses de las industrias y demás empresas que producen bienes y servicios más simples, pero que aseguran productos de calidad para el mercado costarricense, en sus distintos mercados locales.

Como se desprende de lo anterior, queda en entredicho la autonomía institucional, ya que este modelo de gestión basado en *Skills* subordina todas las dinámicas institucionales del INA a los parámetros establecidos por *WorldSkills Costa Rica*. Por tanto, *WorldSkills Costa Rica*, con este nuevo modelo de gestión, deja de remitirse a la participación del INA en las

Olimpiadas Internacionales de *WorldSkills* y se convierte en el parámetro o medida a partir del cual se debe diseñar la oferta educativa y las prácticas de gestión administrativa, así como conducir las dinámicas formativas y, sobre todo, los criterios para evaluar los resultados de los programas, la gestión administrativa institucional y cada proceso de ETEFP, lo cual va de la mano con la transformación de la oferta educativa y la aplicación de las herramientas de la Ley 9931 a este nuevo modelo de gestión para tercerizar los servicios educativos, las becas, disminuir la capacidad instalada y generar procesos de desvinculación laboral.

Estos dos procesos que coordinaría la Unidad *Skills* se corresponden con 23 funciones generales, 9 funciones y tipos de productos esperados del proceso de “desarrollo de Talento *Skills*” y 13 funciones y tipos de productos para el proceso de “impulso *Skills* a la ETEFP”. La descripción de estas funciones evidencia cambios significativos en la estructura del INA, los cuales afectan tanto las dinámicas formativas como las administrativas, mismas que quedarán subordinadas a los criterios de *WorldSkills*. Luego, con el nuevo modelo de gestión, *WorldSkills* deja de ser una herramienta que puede ser empleada por el INA y llega a ser la instancia que determina, a partir de sus criterios globales, todas las dinámicas del INA, subordinándola a su visión de mundo y de la educación.

Sobre las 23 funciones generales de la Unidad Skills

A través de estas 23 funciones se busca la adopción de los estándares internacionales de *WorldSkills* para que se conviertan en políticas institucionales directivas y sirvan de parámetros para medir o evaluar la calidad de las dinámicas institucionales, en pos de la competitividad del país. O sea, implican una subordinación de todas las dinámicas institucionales a *WorldSkills* y el redireccionamiento de estas a satisfacer una concepción específica de “competitividad del país”, que es una concepción globalista, de acuerdo con la cual, en la medida que crezcan las dinámicas de una elite exportadora, concentrada en zonas francas, crecerá la competitividad de Costa Rica en los estándares internacionales, tal y como ha sido planteado y expuesto por la Academia de Centroamérica, a través de Cornick (2022).

A través de este nuevo modelo de gestión, la Unidad *Skills* se propone que realice, de acuerdo con los parámetros establecidos por *WorldSkills* y no por la misma Institución, el siguiente modelo de reestructuración. La Unidad *Skills* tendrá injerencia en:

1. Los procesos de gestión de vida estudiantil.

2. Los procesos de formación y capacitación del personal técnico y docente.
3. La investigación que realice el INA sobre ETEP.
4. Duplicidad de funciones con los Núcleos para definir la oferta, la metodología y los criterios de evaluación.
5. Se compromete la autonomía del INA al obligarla a entregar los documentos que requiera *WorldSkills* para evaluar si la Institución se está adecuando o no a las exigencias de su modelo de gestión.
6. Los eventos de ETEP que realice el INA en Costa Rica.
7. Participación de personal del INA en la organización administrativa de las instancias internacionales de *WorldSkills*.
8. Convenios, donaciones, transferencia tecnológica y alianzas estratégicas.
9. Representación y participación en eventos externos del INA.
10. Gestión de los procesos de salud ocupacional.
11. Tendrá injerencia en los procesos de control interno, evaluación institucional y exigencia de eficiencia y eficacia, a partir de los criterios de *WorldSkills*.

Esta unidad estará encargada de coordinar, con diferentes unidades institucionales, las cuales deben sujetarse también a los criterios de *WorldSkills* para conducir sus propias funciones, el desarrollo de habilidades innovadoras (no se especifica cuáles) y una vida estudiantil memorable, en función de un crecimiento integral del estudiantado. Ahora bien, como lo hemos expuesto más arriba, la teoría de las competencias asume la parte como si fuera el todo educativo y excluye de sus dinámicas aspectos críticos y humanísticos que son adecuados para fungir como ejes transversales, en lugar de una serie de competencias, de los procesos de formación.

Es así como esa “vida memorable” está orientada al desarrollo de una serie de habilidades blandas que no son especificadas por los Núcleos ni por procesos de investigación propios del INA y del país, sino de estándares internacionales que no son capaces de responder a las necesidades integrales de las personas estudiantes. Estos mismos criterios son los que se emplearán para definir lo que se entiende como “dignidad” de la persona técnica, la cual se define en relación con la concepción de “competitividad” que expusimos arriba y los criterios de *WorldSkills*. Luego, la labor de las personas orientadoras, trabajadoras sociales y formadoras para el trabajo se verá afectada directamente y sus

dinámicas cambiarán, en función de esta “nueva visión” de lo que es el INA, lo cual representa una transformación de su estructura y de la concepción sindicalista y humana de lo que debe entenderse como “dignidad” de la persona trabajadora.

Es de rescatar el querer generar una “vida estudiantil memorable”, pero no existe una única forma de lograrlo y si esto se le propone como meta o reto al sector administrativo encargado de gestar la vida estudiantil, sin las limitaciones y requerimientos de *WorldSkills*, SITRAINA está seguro de que se obtendrían resultados situados muy significativos que podrían generar una “vida estudiantil” realmente “memorable”, desde una concepción que parta de la condición humana de las personas y de los problemas que deben afrontar en su contexto, tanto nacional como local.

La capacitación del personal técnico y docente del INA también se definirá a partir de los criterios de *WorldSkills* y se enfocará en promover el “trabajo colaborativo”, la “innovación” y el “desarrollo profesional”, este último entendido como la capacitación y puesta en práctica de algunas competencias y *Skills*, impulsadas por la plataforma de *WorldSkills* y la Administración activa.

Pero no solamente para el sector técnico y docente, la Unidad *Skills* del INA se encargará de dar asesorías sobre competencias a las distintas instancias de la Institución, para que se acoplen a este nuevo modelo de gestión. Luego, la capacitación no se centrará en las habilidades duras o los conocimientos propios del campo de especialidad, sino en modos de trabajo, una concepción general de la innovación (en función de las tecnologías que requieren las empresas globales y no desde una comprensión del acceso y el manejo tecnológico de las empresas locales) y en habilidades blandas. Esto implica promover la formación de personal técnico docente más acrítico, menos humanista y adecuado a una visión de los mercados globales, en los que tienen éxito un número reducido de empresas costarricenses, principalmente las de las zonas francas.

La investigación educativa del INA perderá su autonomía y deberá realizarse en función de y con los parámetros establecidos por *WorldSkills*. De la mano con esto, la Unidad *Skills* hará duplicidad de funciones con los Núcleos, porque entre sus funciones está “desarrollar proyectos y brindar insumos para la toma de decisiones en la mejora de los entornos de formación y capacitación”, los cuales deben adecuarse a las exigencias de *WorldSkills*.

Esta unidad también gestionará “recursos para la implementación de metodologías de evaluación por competencias”, la aplicación de “herramientas de diagnóstico” y “control de calidad de los servicios”, esto para adecuar la oferta a las exigencias de *WorldSkills* y justificar, desde la obligación institucional de adecuar su modelo de gestión a sus parámetros, una transformación de la ETFP. Esto último porque entre sus funciones estará “gestionar planes y proyectos propios de su ámbito de competencia” o la planificación, imposición y asimilación del modelo de *WorldSkills* como nueva forma de gestión del INA.

Por otra parte, el INA estará obligada a entregar documentos e información de sus dinámicas a *WorldSkills International*, *WorldSkills Américas* y la OCDE, instancias que podrían solicitar esta información para verificar que estas dinámicas institucionales se están adecuando a sus parámetros y exigencias, lo cual deja en entredicho la autonomía del INA. Además, entre las funciones del nuevo INA, subordinado ahora a *WorldSkills* y no solo a la ANE, deberá promover actividades de *WorldSkills* no solo en el INA, sino “en beneficio de la ETFP de Costa Rica”, lo cual va de la mano con la tercerización de los servicios educativos, la transferencia de capitales y las becas tercerizadas.

En otro punto, además del costo que implica para el INA estar asociado a *WorldSkills* y transformar toda su estructura, en función de esta plataforma, deberá destinar recurso humano a participar en las distintas instancias internacionales de *WorldSkills*.

Las gestiones de alianzas estratégicas, convenios y transferencia tecnológica también deben sujetarse a los criterios de esa plataforma, lo cual afecta las dinámicas de COOPEX.

Esta unidad va a representar a la Institución en eventos internos y externos. Absorberá las actividades referentes a la prevención y promoción de la salud ocupacional.

No solo las dinámicas de ETFP se verán afectadas por este nuevo modelo de gestión. Todas las dinámicas institucionales, incluidas las del sector administrativo, serán evaluadas por esta unidad, en función de la imposición de este modelo de gestión basado en *WorldSkills*. Entre sus funciones está: “monitorear y evaluar el avance de la implementación de las estrategias, planes y proyectos definidas para garantizar el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento de los servicios” bajo los estándares internacionales de *WorldSkills*.

Vamos llegando con esto a lo más peligroso y es que una de las funciones de la Unidad *Skills* es: “Formular y Controlar el Plan Operativo Institucional... así como el compromiso asumido con el personal, definiendo entre ellos indicadores de eficiencia y

eficacia requeridos para el cumplimiento de las políticas, planes y lineamientos definidos”.

En otras palabras, la Unidad *Skills*:

- a. va a controlar la formulación del Plan Operativo Institucional.
- b. va a definir los criterios de eficiencia y eficacia para discriminar la necesidad de procesos de desvinculación o continuidad laboral, de acuerdo con los estándares de *WorldSkills*.
- c. va a influir en la definición de las políticas institucionales, la modificación de los formularios y procedimientos para que se adecuen al nuevo modelo de gestión.

También la Unidad *Skills* va a tener injerencia en el Sistema de Gestión de Calidad y en el Control Interno. Además, estará dentro de sus funciones “ejercer el control administrativo sobre el cumplimiento de las directrices institucionales que se emitan para su área, así como tomar las medidas correctivas y necesarias y oportunas para lograr eficiencia en la gestión”.

Proceso de Talento Skills

Entre los productos de las funciones asignadas a este proceso, se encuentran algunos que implican cambios estructurales en las funciones de la institución: encontramos asesorías y proyectos sobre Bienestar y promoción Estudiantil, orientación vocacional y profesional, así como la realización de “actividades innovadoras que promocionen una vida estudiantil memorable” (a lo que ya nos referimos más arriba), lo cual establecerá una visión de la Orientación y el Bienestar Estudiantil que no deriva del conocimiento de las personas profesionales en el área, sino de la Unidad *Skills* y de los estándares internacionales de *WorldSkills*. Con esto la rica formación en Orientación, que abarca la comprensión de distintos enfoques teóricos de la disciplina, se pierde y queda subyugada a los recursos, la concepción de “buenas prácticas” y la metodología que defina la Unidad *Skills*.

Esta unidad también va a determinar el prototipo de estudiante ideal para la educación técnica del INA, al cual describirá mediante su concepción de “dignificación de la persona técnica”, adecuada al tipo ideal de estudiante definido por *WorldSkills* y promocionará este prototipo a partir de recursos documentales y audiovisuales, bajo la línea de *WorldSkills*. Esto representa un peligro pedagógico muy grande, ya que se concibe el modelo de estudiante a

partir de criterios globales y no de las características específicas de nuestras personas estudiantes, sus contextos y los problemas concretos que deben afrontar en la vida cotidiana.

Esta Unidad también ejercerá influencia y poder institucional sobre la determinación de los aspectos metodológicos de los programas de ETEFP de cada uno de los Núcleos, ya que, partiendo de los parámetros de *WorldSkills* y no de otros posibles, conforme a otros enfoques generales de la educación y específicos de la educación técnica, va a generar “insumos para la transformación y mejoramiento continuo de las metodologías de mediación pedagógica”.

En este mismo sentido, pretende determinar la visión de la educación que tienen todas las personas que conforman el cuerpo técnico docente del INA, haciéndoles participar en las actividades de *WorldSkills* Costa Rica, certificándolos en el modelo Skills (no en habilidades duras, propias de su especialidad o en teorías pedagógicas variadas, para que adquieran autonomía, rigurosidad en la planificación e independencia de criterio) y otras actividades como “entrenamientos”, entendiendo esto como “desarrollo profesional”, tal y como lo expusimos algunas páginas más arriba.

La Unidad *Skills* también hará funciones que le corresponden a los CDE y a las cuales hemos realizado una crítica en el primer capítulo, como “potenciar procesos de aceleración e incubación de emprendimientos”, bajo los parámetros de *WorldSkills*. También entre sus actividades, se contempla un fortalecimiento de la ANE con el aporte de “recursos documentales, información de buenas prácticas, tendencias, cambio en las ocupaciones y prospectiva”, lo que implica destinar más recursos del INA a esta concepción de la empleabilidad.

Además, la Unidad *Skills* servirá como un puente para que el INA se encamine progresivamente a convertirse más en una unidad de certificación y acreditación que en una de formación, esto a través de la promoción de las certificaciones de la plataforma *WorldSkills*, aportando recursos documentales, “criterios para la estandarización de ambientes de aprendizaje” bajo el modelo *Skills*, procesos homologados con otras instancias de esta plataforma y “diagnósticos realizados mediante el Sistema de Información de la Competición”.

Proceso de impulso *Skills* en la ETFP

Aquí es donde la reestructuración del INA toca la esencia de su existencia, como lo es la determinación de la estructura orgánica de su oferta. Para determinar esta, es importante que se comprendan distintos modelos educativos y se pueda obtener herramientas de cada uno de ellos, a partir de las cuales poder afrontar los problemas cotidianos de las personas estudiantes en sus contextos sociales y laborales.

Lo anterior no será posible en el INA con la imposición de un modelo *Skills* que pretende adecuar y estandarizar todos los procesos educativos a las exigencias internacionales de la plataforma *WorldSkills*. Al respecto, la Unidad *Skills* pretende: “Gestionar planes, proyectos, estrategias y/o brindar los insumos para la toma de decisiones en el mejoramiento curricular y de los ambientes de formación y capacitación basados en estándares internacionales”. Esta función, de este proceso tiene como productos:

- a. Ambientes de formación bajo los estándares internacionales de *WorldSkills*
- b. Productos curriculares alineados a esos estándares
- c. Criterios para equipamiento, bajo esos estándares
- d. Ambientes educativos para certificación, centros colaboradores y entes acreditados bajo estos estándares. Lo cual de paso va de la mano con el Proyecto de Modelo de Gestión institucional del *Portafolio de Proyectos*, basado en la Ley 9931, a partir del cual se pretende aplicar el artículo 18 como una norma y no como una excepción para subcontratar servicios educativos, empleando los mecanismos de licitación abreviada y disminuir gradualmente la capacidad instalada del INA, esto de la mano con una transformación que busca reducir o desaparecer la oferta que no responde a los criterios del modelo de gestión basados en la plataforma *WorldSkills*.
- e. Homologación de las competencias docentes a los estándares de *WorldSkills*.
- f. “Nivelación” de personas egresadas. ¿Acaso esto quiere decir que se parte de una visión conforme a la cual la educación que brinda actualmente el INA es de una calidad inferior a la que se generaría con un modelo tan sesgado y cuestionable como lo es el modelo *Skills*?
- g. “Actividades de transferencia al sector empresarial”, bajo los estándares globales de *WorldSkills*, en coordinación con las instancias técnicas respectivas.

En conclusión, la Unidad *Skills* representa una reestructuración total, una transformación profunda y sustancial de la EFTP del INA. Es por esto que se busca que esta unidad estandarice todos los criterios pedagógicos del INA, bajo una visión única de mundo, ¿acaso esto no es un autoritarismo epistemológico? Otro de los productos que se compromete a brindar esta unidad es “criterios para la actualización de metodologías” bajo los criterios de *WorldSkills*, así como “pruebas de evaluación”.

Ahora bien, el impacto de este modelo de gestión y la transformación de la EFTP no se limita al INA, esta unidad pretende colaborar con el proceso de desarrollo de los estándares para el Marco Nacional de Cualificaciones, para validar nacionalmente los estándares de *WorldSkills*. A partir de esto, la reestructuración del INA pretende justificarse no exclusivamente a partir de los mandatos de la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, sino también de directrices nacionales en materia de educación.

Además, mediante esta influencia sobre el Marco Nacional de Cualificaciones, se promueve una transformación de la EFTP de todo el país, no solo del INA, incluso de las universidades públicas, de acuerdo con la agenda política de algunos grupos de poder que representan esta visión de mundo. Entre los productos que esta unidad pretende aportar al Marco Nacional de Cualificaciones, se encuentran:

- a. Estándares nacionales homologado a *WorldSkills*
- b. Servicios alineados a *WorldSkills*
- c. Criterios para certificación y acreditación que tienden a la privatización del modelo educativo

Además, esta unidad pretende extrapolar sus alcances y los límites institucionales del INA y “planear, organizar, coordinar, dirigir y supervisar los procesos de competencias técnicas nacionales”. No solo esto, también esta Unidad de *Skills* pretende “planear, organizar, coordinar, dirigir y supervisar el proceso de participación de delegaciones nacionales en los procesos de competición internacionales”. ¿Estas funciones no les corresponde, en su mayor parte, al Ministerio de Educación Pública? Para ejecutar esto: ¿con qué jornadas laborales? ¿Con qué recursos humanos? ¿Con qué recursos administrativos? ¿Con qué infraestructura y equipamiento? ¿Con qué presupuesto?

Al respecto, el 5 de setiembre de 2022, Juan Alfaro: “acota que mucho parte de *WorldSkills* Costa Rica, que se puede entender como ese espacio en el que el INA se va a

abrir, tanto para estudiantes INA, como para en su momento, estudiantes de Colegios Técnicos del MEP, para que formen parte de un espacio amplio de competencias” (Acta de Junta Directiva, 32-2022, p. 5)

Esto nos deja preocupaciones, importantes preguntas y cero respuestas

Además de lo planteado anteriormente en relación con la propuesta de creación de una Unidad *Skills*, que es el motor a partir del cual el INA se convertirá en una sucursal de *WorldSkills* y perderá totalmente la autonomía para autodeterminarse como institución de ETEFP, la sexta acción estratégica del *Portafolio de Proyectos* se titula “Tecnologías para cumplir con la estrategia empresarial”. De acuerdo con Wendy Fallas, oficio GG-940-2023, “una de las Acciones Estratégicas del Portafolio denominada Tecnologías para cumplir la Estrategia Institucional busca entre otras cosas, el fortalecimiento de los sistemas internos y el análisis integral de la arquitectura de los sistemas”. Ya nos hemos referido como esta plataforma informática estará lista para octubre y está diseñada bajo una estructura empresarial que tiende a acoplarse con todas estas funciones y productos que se proponen para la Unidad *Skills*.

¿Todo esto significa que la creación de la Unidad *Skills* y la imposición del modelo de gestión *Skills* ameritará de la asignación de cantidades grandes de presupuesto, la construcción de un edificio de varios pisos y la contratación de personas para atender todos los procesos de transformación de la oferta, la injerencia de esta unidad en todas las dinámicas institucionales y la reestructuración del INA? Para hacer esto, ¿van a debilitar a algunos Núcleos y a cerrar algunas unidades administrativas? ¿Qué es lo que quiere decir Wendy Fallas, cuando en la presentación del *Power Point* del *Portafolio de Proyectos* a Junta Directiva, Acta 07-2023, sostiene que se busca el proceso de reestructuración del INA finalice en el primer trimestre de 2025, para contar con un año para madurar el nuevo modelo de gestión institucional?

REESTRUCTURACIÓN DEL INA

La definición técnica de “reestructuración empresarial” es “el proceso mediante el que una empresa se transforma, adaptándose a un nuevo modelo empresarial, antes desconocido por ella. El objetivo de la reestructuración es el generar mayor competitividad, así como

garantizar el funcionamiento futuro” (Economipedia, 2023a). Si situamos esta definición en las circunstancias actuales del INA, la Administración activa pretende reestructurar la Institución, lo que equivale a transformarla, adaptándola a un nuevo Modelo de Gestión, en función de ciertos objetivos, determinados por una visión política y económica neoliberal de la sociedad, de acuerdo con la que, desde esa visión, y exclusivamente desde esa visión, se pretende que sea el INA.

La reestructuración del INA tiene dos fases en la actualidad:

- a. la preparación de las principales herramientas jurídicas necesarias para ejecutar la reestructuración (2018-2022);
- b. la ejecución de la reestructuración del INA, en función de los intereses neoliberales de determinados grupos de poder, representados por la visión de mundo de la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia General, sus puestos de confianza, su injerencia política en el nombramiento de las Jefaturas (gracias a que por el Artículo 24 de la Ley 9931, basta con un reglamento para que puedan hacer un régimen de empleo a su antojo) y algunas personas miembro de Junta Directiva, entre las cuales se encuentran algunas que fueron Administración activa, durante la primera fase (2022-2024).

En función de esto, la reestructuración del INA ha pasado de una fase propedéutica (periodos de Andrés Valenciano y Andrés Romero) a una fase pragmática (periodo de Juan Alfaro). El Acta de Junta Directiva 25-2022, del 18 de julio de 2022, presenta una prueba clara de que durante el periodo de transición y los primeros meses de la gestión de Alfaro López, se inició un proceso de reestructuración en el INA:

La señora Subgerente Técnica, menciona que la información que traen hoy es la supresión de la Unidad de Articulación de la Educación con la Formación Profesional del INA, que se estableció en el año 2010 y forma parte de las Unidades adscritas al SINAFOR y estuvo dentro del marco de reorganización integral de la Institución que se realizó este año. (p. 12)

Así, independientemente de los criterios basados en la Advertencia AI-ADV-02-2021 de la Auditoría interna, del 21 de junio de 2021, la cita del Acta 25-2022 demuestra que el INA en 2022 comenzó un proceso de reorganización que implica transformaciones sustanciales de su estructura organizacional.

Según el Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, una reestructuración es un “Cambio que afecta a puestos o clases al variarse la estructura ocupacional de una serie, o la conformación de una clase y que tiene los mismos efectos de una reasignación, excepto en lo que corresponde al inciso a) del Artículo 111 de este Reglamento.” (artículo 5, inciso c).

La Ley 9931 creó un nuevo régimen de empleo en el INA, según el cual

El recurso humano del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) estará sometido a un régimen de empleo que garantice la idoneidad en la selección de las personas funcionarias y se regirá, en cuanto nombramiento, remoción y condiciones laborales, por las regulaciones que, en ejercicio de su potestad reglamentaria, apruebe la Junta Directiva de la institución [...] Corresponderá a la Junta Directiva definir el escalafón, la estructura salarial y los criterios que en materia de remuneraciones aplicarán al Instituto mediante un régimen de salario global o único (artículo 24)

De acuerdo con esta misma ley: “Posteriormente a la entrada en vigencia de la presente ley, la Junta Directiva, en un plazo no mayor a un año calendario, deberá tener aprobado el nuevo escalafón salarial según las disposiciones de esta ley de reforma.” (Transitorio III).

En concordancia con esto, el acuerdo el Acta de Junta Directiva 14-2022, del 16 de marzo de 2022, la Administración presentó un nuevo manual de clases institucionales, acordes con el Régimen Autónomo de empleo del INA, regulado por el Régimen Autónomo de Servicios (en adelante RAS), así como un nuevo escalafón salarial.

En conclusión, el INA sufrió un proceso de reestructuración, con la entrada en vigencia del Régimen Autónomo de empleo del INA, durante el gobierno de Carlos Alvarado; pero esta reestructuración pretende ser profundizada por la Administración activa, en el gobierno de Rodrigo Chaves, valiéndose esta vez no de los mandatos claros de la Ley 9931, sino de la aplicación voluntaria de las herramientas que esta ley pone en manos de la Administración activa, esto conforme a los artículos 18, 21 bis y 24, las cuales le permiten realizar una “reorganización” del INA, que involucre cambios en su estructura, sin necesidad de recurrir a la figura de una reestructuración, con la intervención de MIDEPLAN.

Al respecto de esto, el 12 de junio de 2023, Tyrone Esna, tal y como consta en el Acta de Junta Directiva 22-2023, acepta que en el INA la Administración está ejecutando un proceso de transformación, aunque prefiere llamarle “reorganización” en lugar de

“reestructuración”, debido a los requisitos formales que implica una “reestructuración”. El Representante Sindical de Junta Directiva dice: “Una reestructuración tiene que ir a MIDEPLAN, primero que todo y no sé si esto fue a MIDEPLAN, entonces no sé si será reestructuración o reorganización, pero son temas que yo quisiera particularmente que nos sentáramos a conversar” (22-2023, p. 4).

Por su parte, Juan Alfaro reconoce en la misma fecha, la existencia de un proceso de reestructuración del INA, iniciado durante el gobierno de Carlos Alvarado y que continúa en el periodo de Rodrigo Chaves, tal y como lo hemos dicho unos párrafos más arriba. Al respecto dice:

Pero, estaríamos hablando de que han sido juntas directivas las que han avalado esta decisión, porque se entiende que una institución, luego de pasar por una reforma de ley, como fue la 9931, una institución que tiene 58 años, como lo hemos hablado, que hay una gran necesidad de revisar la parte de la estructura, como está conformado (Acta 22-2023, p. 4).

Esta reestructuración se relaciona con el proyecto del “modelo de gestión institucional” del *Portafolio de Proyectos*, el cual, según la Administración, deriva necesariamente de la Ley 9931. Así lo hace ver Tyronne Esna, en los siguientes términos: “cuando hablamos de modelo de gestión yo entiendo muy claro lo que es modelo de gestión, pero en este momento se están yendo por una reestructuración que no es un modelo de gestión, es parte de un modelo de gestión.” (Acta 22-2023, p. 8).

Al respecto de esto, la Administración activa prefiere considerar este proceso de reestructuración como una aplicación de la Ley 9931 y no como una reestructuración, para evitar la intervención de MIDEPLAN en el proceso. Se busca una “reestructuración” sin llamar a esta figura “reestructuración”, valiéndose de la aplicación de los artículos 18, 21 bis y 24 de la Ley 9931 y el reconocimiento de que el proceso abarque una “reestructuración” como figura formal, lo dejan simplemente como una posibilidad. Al respecto, dice Juan Alfaro:

Pareciera que tal vez hay un espacio de duda, respecto a lo que significa un modelo de gestión, aquí don Tyronne acaba más o menos de mencionarme el proceso de MIDEPLAN, que yo lo conozco perfectamente, yo he sido un ejecutor de política pública durante mis últimos seis o siete años de vida, yo he hecho procedimientos de

este tipo, los conozco y el modelo de gestión el revisarlo, podría ser que no implique tocar la estructura, esa es una de las posibilidades, podría ser que no implique hacer una reestructuración como dijo Andrés o una reorganización o puede ser que resulte en una serie de decisiones internas (Acta 22-2023, p. 9).

MOVILIDAD LABORAL

Las Gestorías como puestos de confianza

De la mano con la reestructuración, llámesele o no “reestructuración” con los nuevos contenidos semánticos que se abren con la Ley 9931 para la interpretación, se encuentra la movilidad laboral.

A pesar de que en su momento SITRAINA dijo que la movilidad laboral comenzó en el INA el 12 de junio de 2023, con los movimientos de personal de las jefaturas de algunos Núcleos, lo cierto es que esta comenzó en el periodo de Presidencia Ejecutiva de Juan Alfaro, pero mucho antes. Más precisamente empezó en el mes de mayo de 2022, cuando cambiaron las personas que ocupaban los puestos de la Gestoría de TI, la Gestoría Regional, la Gestoría de SINAFOR y la Gestoría de Formación. La causa de estos cambios fue que, según el RAS estas plazas habían pasado a ser “puestos de confianza”. Antes de la entrada en vigencia del RAS, las personas que ocupaban estas Gestorías tenían plazas interinas, a excepción de Norberth García Céspedes, Gestor Administrativo, quien cuenta con plaza en propiedad y resguardada por las condiciones del Régimen de Empleo del Servicio Civil.²⁴

Esta movilidad laboral tiene como primera premisa de su sustento legal, la reforma de la Ley Orgánica del INA o lo que es lo mismo, la Ley 9931, según la cual:

En materia de contratación y remuneración, el INA podrá aplicar a sus relaciones de empleo todas las figuras contractuales y modalidades de pago disponibles en el

²⁴ Retomando lo que hablamos en el Capítulo I sobre “dedicación exclusiva” y la presión para que las personas funcionarias se pasen al régimen de empleo del INA, podemos ver como la estabilidad laboral de este Gestor se debe a que su plaza en propiedad es resguardada por el Servicio Civil, lo cual le brinda protección. Las demás plazas de Gestorías, al estar bajo el régimen de empleo del INA, se han convertido en “puestos de confianza”, cuyo nombramiento queda a discreción del Presidente Ejecutivo. La Junta Directiva no solamente ha emitido el RAS, sino que puede hacer modificaciones específicas de este, sin tener la experticia en el tema del Registro Civil. Es aquí donde la estabilidad laboral de las personas del INA queda en entre dicho y sujetas a los criterios que apruebe Junta Directiva, a diferencia de la estabilidad laboral de las personas que no se pasaron de régimen de empleo, a pesar de la presión psicológica que sufrieron hasta el último momento para que se pasaran.

derecho laboral común... Por tanto, quedará facultado para realizar, entre otras modalidades, contrataciones por tiempo determinado, servicios especiales o por tiempo indefinido, cargos de confianza... En materia de creación de cargos de confianza, estos deberán obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad técnicamente justificados, de acuerdo con los requerimientos institucionales. (artículo 24)

Tomando esto como premisa, el RAS estableció lo siguiente:

Persona directora de gestión: Las personas directoras de gestión, cuyo nombramiento tiene naturaleza de confianza, podrán ser de nombramiento discrecional y de libre remoción por parte de la Presidencia Ejecutiva, para lo cual deberá cumplir con los requisitos del cargo de conformidad con los instrumentos técnicos del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos. (artículo 51)

En otras palabras, gracias al RAS que se creó durante la Presidencia Ejecutiva de Andrés Romero y la Gerencia General de Sofía Ramírez, Juan Alfaro pudo cambiar a cuatro personas funcionarias que ocupaban Gestorías y colocar en ellas a personas de su confianza, en condición de “puestos de confianza”.

Estos puestos, de aquí y en adelante, se corresponderán con “nombramiento discrecional y de libre remoción por parte de la Presidencia Ejecutiva”, quedando subordinados al Presidente Ejecutivo de turno, quien a su vez ocupa ese cargo por decisión del Presidente de la República. Es así como, valiéndose de la Ley 9931, Andrés Romero y Sofía Ramírez politizaron los nombramientos de las Gestorías y, en la actualidad, estas están sujetas al beneplácito de Juan Alfaro, en la misma medida que este está sujeto a la decisión de Rodrigo Chaves de mantenerlo en el puesto. Lo mismo ocurrirá cuando haya cambio de la Presidencia de la República y, por tanto, de la Presidencia Ejecutiva del INA y, en consecuencia, muy probablemente de estas Gestorías.

Esta condición debilita los procesos de las Gestorías y al INA como un todo, porque las personas que ocuparán estos cargos probablemente lo harán por un máximo de cuatro años y no necesariamente tendrán una carrera dentro de la Institución, lo cual les impedirá conocer al comenzar su gestión, las dinámicas generales del INA, la cultura institucional y los procesos específicos de la Gestoría a su cargo, por no tener una curva de aprendizaje. Es por esto que podemos decir que la entrada en vigencia del RAS implica un debilitamiento de

los procesos de las Gestorías del INA y, por tanto, de la determinación de sus procesos más generales, esto en dos sentidos:

- a. la falta de autonomía, en función del grado de subordinación que tienen a la Presidencia Ejecutiva, en su condición de “puestos de confianza”;
- b. la falta de conocimiento de la cultura institucional del INA y de los procesos específicos de cada Gestoría, al ser personas funcionarias de paso, nombradas cada cuatro años, sin ningún arraigo profundo en nuestra Institución.

Al respecto, en el Acta de Junta Directiva 23-2022, del 30 de mayo de 2022, está escrito que Juan Alfaro

Comenta que habían personas que estaban con propiedad en esos puestos de las Gestorías, como la Gestoría Administrativa donde se encuentra el señor Norbert García Céspedes, que es el único que se encuentra en propiedad, los otros cuatro puestos por la modificación de la Reforma pasaron a ser puestos de confianza... Añade que esos puestos a partir de ahora son de consideración de la Presidencia Ejecutiva, para que pasen a formar parte de la ejecución estratégica de objetivos. En ese aspecto, la decisión que tomó al respecto es que para comenzar a implementar y a permear la gestión de esta Administración, fue realizar un cambio en esas gestorías... La determinación es cambiar y hacer una mezcla entre el talento del INA, reconociendo que se cuenta con personas muy capacitadas e incorporando dos personas externas a la Institución para que aporten desde su experiencia en la Gestoría. (p. 37-38).

No requieren despedir para que haya desvinculación laboral

La segunda fase de los procesos de movilidad laboral en el INA inició el 12 de junio de 2023. Juan Alfaro expresa esto en los siguientes términos:

Una de las preocupaciones que han tenido el Sector Sindical, por decirlo así, ha sido el gran tema de la movilidad laboral, que está vinculada con el tema del modelo de gestión, pero nosotros hemos sido claros y usted lo sabe, cuando hemos dicho que la Administración no está por la labor de que esta revisión del modelo de atención de la Institución vaya a generar despidos (Acta 22-2023, p. 5).

Sin embargo, la Administración no requiere de despidos para ejecutar un proceso de movilidad laboral. El artículo 24 de la Ley 9931 le abre muchas posibilidades, ya que las personas que se encuentran regidas por el RAS, están sometidas a las condiciones legales que establece el Código de Trabajo y no así a las regulaciones de empleo público, establecidas en el Estatuto Orgánico del Servicio Civil y su Reglamento.

De acuerdo con el Código de Trabajo, “si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye por despido injustificado, o algunas de las causas previstas en el artículo 83 u otra ajena a la voluntad del trabajador, el patrono deberá pagarle un auxilio de cesantía.” (artículo 29). Pero esta no es la única figura a la que puede recurrir la Administración activa para generar un proceso de desvinculación del personal. Según la Ley 9931:

Para efectos de creación, supresión y modificación de plazas, nombramiento y desvinculación del personal, así como todo lo referente a la definición de temas salariales aplicables a la institución; se excluye al Instituto Nacional de Aprendizaje del sometimiento a las directrices, los lineamientos y las aprobaciones de la Autoridad Presupuestaria y de la sujeción a las disposiciones de la Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, salvo en lo concerniente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y el título X de dicha ley. De igual forma, los trabajadores del Instituto Nacional de Aprendizaje quedarán excluidos del Régimen de Servicio Civil, de las regulaciones de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, y su reglamento. (Artículo 24).

En otras palabras, la Administración puede suprimir y modificar plazas y desvincular personal, sin la necesidad de llamar a esto un despido, sin las regulaciones propias del Estatuto del Servicio Civil y sin la necesidad de una reestructuración, con la intervención de MIDEPLAN.

Además de esto, poseen otras herramientas para generar movilidad laboral sin recurrir a la figura del despido, tal y como se ejecutaron en el ICE, cuando Wendy Fallas era Directora de Talento Humano; puede ofrecérsele a las personas funcionarias determinados beneficios para que voluntariamente se desvinculen laboralmente del INA o pueden recurrir a suprimir y modificar las plazas existentes, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 9931. El primer

mecanismo la Gerente General lo tiene más que sabido, en el consecutivo GG-940-2023, se dirige a SITRAINA en los siguientes términos: “Se insiste en que aplicar una movilidad laboral es una posibilidad que tiene la Administración que deviene del artículo 25 de la Ley N°6955, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público... Como bien lo establece la norma, la Administración puede aplicar esta figura y la persona trabajadora puede aceptarla si así lo estima conveniente”.

Por estas razones, la Administración puede afirmar que “esta Gerencia reitera una vez más que, no se ha contemplado dentro de la Estrategia Institucional aprobada por Junta Directiva y representada a través de dicho portafolio, el despido de personas trabajadoras ni mucho menos el despido masivo a nivel institucional” (oficio GG-890-2023).

En función de la movilidad laboral, Juan Alfaro asume una posición antisindical al expresar lo siguiente, referente a la audiencia que Junta Directiva quiere darle a SITRAINA y otras organizaciones sociales para que discutamos sobre nuestra posición sobre el *Portafolio de Proyectos* y la reestructuración: “si vamos a abrir un espacio para venir a escucharlos a decir que van a haber despidos, cuando ya se los hemos puesto por escrito, es complicado” (Acta 22-2023, p. 6). Al respecto, reiteramos que no necesariamente tiene que haber “despidos”, en el sentido formal de la definición, para que haya desvinculación de personal en el INA, bajo otras figuras legales que se abren para la Administración activa como un abanico de posibilidades.

Una gran improvisación en función de la movilidad laboral

Además, a pesar de que en la misma presentación de *Power Point* del *Portafolio de Proyectos* esté escrita la frase “Movilidad voluntaria dirigida” (Diapositiva 5), el 12 de junio, el Presidente Ejecutivo sostiene que no se puede hablar de movilidad laboral dirigida, porque apenas se está conformando el equipo de trabajo a cargo de llevar a cabo el análisis del proyecto de modelo de gestión (Acta 22-2023).

Ahora bien, Wendy Fallas había dicho en febrero que este equipo iba a estar conformado en marzo (Acta 07-2023, p. 29-30), tal y como está escrito en la Diapositiva 27 de la presentación de *Power Point* del *Portafolio de Proyectos*. Entonces, ¿cómo es el asunto? ¿Se habla de “movilidad laboral dirigida”, pero se niega porque no se ha planificado y el equipo

encargado de planificarla iba a conformarse en marzo, pero apenas se está conformando en junio y se le presenta a la comunidad INA hasta el 27 de julio?

Además, mediante el oficio SITRAINIA-017-2023, esta Organización Sindical le solicitó a Wendy Fallas lo siguiente: “¿Sobre la movilidad laboral, se realizaron estudios o investigaciones que la respalden? ¿En caso afirmativo puede facilitarnos una copia a SITRAINIA?” y la Gerente General, en el oficio GG-940-2023 no brindó copia de ningún estudio, porque no se han realizado este tipo de estudios. ¿Será que la Administración tiene claro que quiere ejecutar un proceso de movilidad laboral y ya tiene claros los objetivos de este proceso, pero no así el método para justificarlo? Esto pareciera ser así, si tomamos en cuenta que en el oficio SITRAINIA-115-2023, le solicitamos a Wendy Fallas que nos brindara la siguiente información sobre la movilidad laboral:

1. Todos los oficios que se han girado al respecto de esto
2. Los estudios realizados para esto
3. El cronograma planeado y el momento en que se encuentra su ejecución
4. La metodología y los objetivos que se plantearon al respecto

La Gerente General respondió a esto, mediante el oficio GG-1412-2023, del 27 de julio de 2023, donde nos remitió a lo que ya nos había dicho en el Oficio GG-940-2023, del 18 de mayo y nos aportó únicamente el oficio ALAL-166-2023, a través del cual Asesoría Legal contesta a una consulta hecha por Wendy Fallas el 27 de noviembre de 2022, sobre la “viabilidad de aplicar la movilidad laboral voluntaria”.

No solamente esto, en el mismo oficio del 27 de julio de 2023, la Gerente General nos dice, al respecto de un aspecto específico de la movilidad laboral dirigida, tal y como está planteado en el *Portafolio de Proyectos*, a saber, la gestión de las brechas generacionales:

En este sentido, cabe mencionar que no se han girado oficios sobre este tema consultado, tampoco se tiene un cronograma de ejecución, pues, como es de conocimiento de la población, se están atendiendo inicialmente los Proyectos y Acciones Estratégicas tal como se establecieron en los cronogramas que la presentación de Power Point contiene

¿No es todo esto acaso un desorden y una improvisación? O sea, Juan Alfaro no habla de movilidad laboral dirigida, cosa que sí aparece en las diapositivas de la presentación de

Power Point del Portafolio de Proyectos, no porque no la vaya a haber, sino porque todavía no la han planificado:

Siempre hemos sido transparentes hablando de la figura de movilidad laboral y no hemos hablado de una movilidad laboral digamos a, b y c, básicamente porque el trabajo del análisis del modelo de gestión que se va a proponer para que sea aprobado, ni siquiera ha empezado, estamos en la primera fase, que es en la conformación del equipo, para llevar a cabo el trabajo (Acta 22-2023, p. 5).

Por su parte, el 18 de mayo, mediante el oficio GG-940-2023, Wendy Fallas le dice a SITRAINA que

El cambio generacional no tiene una relación con la movilidad laboral, pues esta figura legal, podría eventualmente aplicarse a un grupo determinado, independientemente de la edad. Se ha insistido en que, de aplicarse una movilidad, se anunciará a detalle las condiciones bajo las cuales se aplicará, garantizando desde ya, el absoluto cumplimiento del bloque de legalidad, pero lo cierto es que, al día de hoy, es una posibilidad que la ley misma regula, sin embargo, para considerarla se debe contar con el diseño y los estudios legales y técnicos que le permitan al INA y a su Junta Directiva tomar dicha decisión. Por tanto, no es correcto entender que la movilidad se aplicará a un grupo etario específico sin antes haberse realizado un análisis técnico que permita identificar la necesidad de utilizar esa figura administrativa.

Esto entra en contradicción con la Diapositiva 5 de la presentación de *Power Point del Portafolio de Proyectos*, ya que la misma se refiere a una gestión para trabajar en las brechas generacionales, en una línea argumentativa que va de la movilidad voluntaria dirigida al cambio generacional, pasando por la exigencia de los denominados Perfiles 4.0. Véase a continuación:

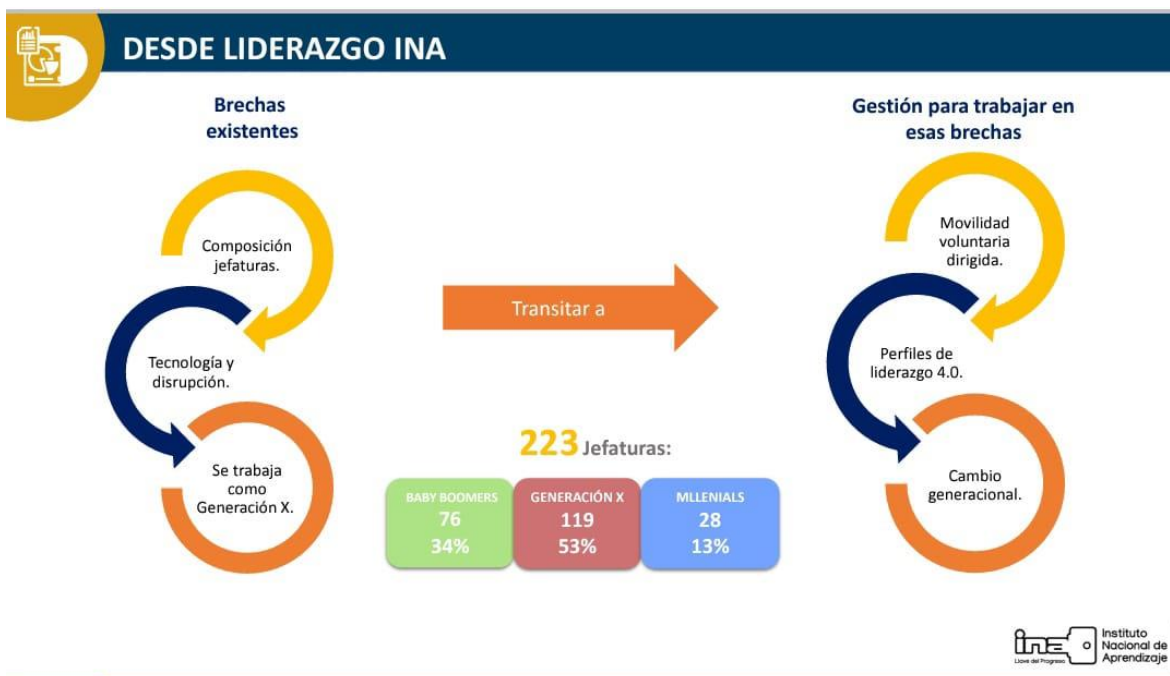


Imagen 1: Diapositiva 5 de la presentación del Portafolio de Proyectos

La improvisación que yace de fondo en la ejecución y operativización del *Portafolio de Proyectos* es evidente y representa un peligro muy grande para el presente y el futuro del INA, si tomamos en cuenta que el *Portafolio de Proyectos* orienta desde ya y hasta el 2026, la estructura general de la Institución.

A pesar de que en la presentación de *Power Point* del *Portafolio de Proyectos* se habla claramente de “movilidad laboral dirigida”, el Presidente Ejecutivo oscila en relación con su aplicación, no solo porque no se haya planificado, sino porque no tiene claro cuál será el modo de operativizar la reestructuración del INA, aunque sí tenga claro, según supone SITRAINA, los objetivos por los cuales la quiere reestructurar. Al respecto, dice Juan Alfaro:

Puede ser que tengamos que echar mano de la movilidad o puede ser que no, pero es que estamos en ese proceso y lo que pasa es que el tema del cambio está generando lo que estamos entendiendo, el timing del cambio y nosotros hemos hablado de movilidad de frente, desde el primer momento por la transparencia, pero no es por falta de conocimiento o porque no sepamos cuál es el camino que recorrer. (Acta 22-2023, p. 9).

El 12 de junio se dio una movilidad laboral con los movimientos de personal de jefaturas de Núcleos

Al respecto de la movilidad laboral, Juan Alfaro también niega los argumentos empleados por SITRAINA cuando esta organización afirma que la misma ha comenzado con los movimientos de personal de algunas Jefaturas de los Núcleos, ya que él ha llamado a estos movimientos “rotación del labores”, basándose en el *Normas de Control Interno para el Sector Público* de la Contraloría General de la República, pero para esta organización esta no es la figura correspondiente, ya que lo que se está dando es una movilidad laboral horizontal.

Es preocupante como a partir de una consulta de cinco minutos en la Web, el Presidente Ejecutivo descalifica la posición de un Sindicato tan importante, cuyos antecedentes se remontan a 1968, con la creación de la Asociación de Instructores Técnicos (AIT), tal solo 3 años después de la fundación del INA y que, por tanto, es parte importante y fundamental tanto de la identidad como del ejercicio teórico-práctico de la democracia en la Institución. Dice, a este respecto, Juan Alfaro López:

lo que pasa es que han utilizado las cartas que están viendo y las están entendiendo y manipulando de la forma que quieren, debo decir esa palabra y es fuerte, pero vean el ejemplo de hoy de SITRAINA, que envía un correo y dice que ya empezó la movilidad laboral... Yo me metí en cinco minutos y en ese tiempo identifiqué varias fuentes, entre ellas el Poder Judicial, donde hay un diccionario que habla de la movilidad laboral y ahí hace la definición y está clarísima. Lo que hoy se hizo con las jefaturas de Núcleo, no es movilidad laboral y si una organización que se dice ser respetable y seria y además que tiene que ser de legitimidad para darle credibilidad a sus miembros, aporta información que es inexacta, imprecisa, por no decir otra palabra, yo creo que no estamos siendo completamente responsables. (Acta 22-2023, p. 9-10)

Aclaremos que existen distintos criterios y el hecho de que mi criterio no sea el mismo que el de otra persona no implica necesariamente que la otra persona sea irresponsable. Es irresponsable que el máximo jerarca de una institución considere irresponsable a la principal Organización Sindical de la misma por pensar y argumentar de modo diferente a sus propios argumentos y, al respecto de esto, debemos exponer dos puntos:

- a. lo que es una “movilidad laboral”, incluyendo la definición del diccionario del Poder Judicial
- b. explicar por qué para SITRAINA, el 12 de junio comenzó la movilidad laboral, con los movimientos de personal de algunas jefaturas de los Núcleos y el proceso mediante el cual se preparó el inicio de esta movilidad laboral.

En función del primer punto, la definición de movilidad laboral que nos brinda el diccionario del Poder Judicial es la siguiente:

Traslado de la residencia personal o de lugar de labores por causas económicas, políticas, sociales, productivas, geográficas, climáticas o personales que determinan la oportunidad de trabajo. En Costa Rica, política impulsada por el Estado, tendiente al congelamiento de plazas y a conseguir que ciertos empleados públicos se retiren o terminen su relación laboral. (Poder Judicial, 2023)

Esta definición está compuesta de dos partes, donde la general no es excluida por la específica. En otras palabras, la definición específica, referida a como se entiende “movilidad laboral” “en Costa Rica” no elimina ni anula lo que se entiende por movilidad laboral en términos generales. De hecho, la definición general es reiterada por otras fuentes. A modo de ejemplo, según el *Diccionario Ley y Derecho*, la movilidad laboral es un “cambio de destino de los trabajadores que, por distintas razones, deben realizar sus tareas en zonas diferentes a las de su domicilio” (2023). Luego, si bien, no hubo un congelamiento de plazas ni se buscó que ciertas personas empleadas terminaran una relación laboral con el INA, algunas de las cuales les falta pocos meses para pensionarse; sí hubo un traslado de lugar de labores de las jefaturas en cuestión, por causas de la política institucional de la Administración activa. Esto de paso abre las puertas, sienta un precedente, para que la Administración activa pueda realizar otros movimientos de personal a otras jefaturas y personal a su cargo, apelando a los mismos criterios de control interno bajo los cuales justifica como “rotación de labores” lo que para SITRAINA es “movilidad laboral horizontal”.

Concretamente, para *The Adecco Group Institute*,

Existen dos clases primordiales de movilidad laboral: geográfica y ocupacional. La movilidad geográfica hace referencia a la facultad de un asalariado para operar en una ubicación física en particular, mientras que la movilidad ocupacional se refiere a la capacidad del asalariado para poder elegir otro tipo de trabajo. (s.f)

En este sentido, las jefaturas de Núcleos que se vieron sometidas a estos movimientos de personal, sufrieron una movilidad laboral geográfica, al tener que trasladarse de lugar de trabajo y, en cierto sentido también, una movilidad laboral ocupacional, ya que, a pesar de que en aspectos de la Teoría General de la Administración y la normativa interna del INA tienen que ejecutar las mismas labores administrativas, estas se refieren a procesos de distinta naturaleza, ya que los campos específicos de educación técnica y formación profesional de cada uno de los Núcleos, en términos ontológicos, son completamente diferentes.

Finalmente,

La movilidad horizontal es una práctica empresarial por la cual un empleado asume nuevas funciones y/o responsabilidades, pero no se trata de un ascenso. En cambio, el trabajador se traslada a otro departamento, o se le asignan tareas de otra persona que pertenece (o pertenecía) a su mismo grupo de trabajo (Economipedia, 2023).

En este sentido, algunas jefaturas de Núcleos fueron sometidas a un proceso de movilidad laboral horizontal y no a una rotación de labores, ya que, en el sentido de la naturaleza esencial de cada uno de los Núcleos, estas jefaturas asumieron nuevas funciones (en relación con su participación en la definición de la oferta de capacitación, por ejemplo) y se les trasladó a otros Núcleos, asignándoseles funciones de otras personas, las jefaturas anteriores, en su mismo lugar de trabajo: el INA.

Modificación del Procedimiento P URH PD 07

Al respecto del segundo punto, del cual ya hemos brindado algunos argumentos, vamos a profundizar a continuación. En el INA, el 12 de junio de 2023 no se dio una rotación de labores de las jefaturas de los Núcleos, sino una movilidad laboral horizontal. Este proceso estuvo compuesto de dos subprocesos paralelos que ejecutó la Administración activa, los cuales fueron:

- a. El 23 de mayo, la Administración Activa modificó el *Procedimiento P URH PD 07 Movimientos de personal (permutas, traslados físicos y presupuestarios, traslados físicos)*, cuya versión anterior era del 4 de noviembre de 2022.
- b. La gestión de movimiento de personal de algunas jefaturas de los Núcleos, solicitada por Juan Alfaro a Roy Ramírez Quesada, Gestor de Formación y Servicios Tecnológicos, el 13 de marzo y llevada a cabo el 12 de junio de 2023.

Según el análisis hecho por SITRAINA de los cambios hechos al *Procedimiento P URH PD 07*, es de nuestro criterio que su modificación pretende cambiar el objetivo del mismo para preparar el camino para aplicar movilidad laboral a las jefaturas de los Núcleos, apelando a otras figuras legales, y negar que se trate de una “movilidad laboral”, y sentar esto como un precedente para aplicar procesos de movilidad más amplios a lo interno de la institución. Veamos la siguiente tabla:

Objetivo anterior del Procedimiento P URH PD 07	Objetivo actual del Procedimiento P URH PD 07
Aplicar dentro del marco normativo y organizativo, los lineamientos necesarios para el análisis, validación, control, autorización y trámites necesarios de: cambios clasificatorios y movimientos de personal (permutas, traslados físicos y presupuestarios, traslados físicos) formulados por las personas funcionarias de la institución.	Aplicar dentro del marco normativo y organizativo, los lineamientos necesarios para el análisis, validación, control, autorización y trámites necesarios para: cambios clasificatorios y movimientos de personal (permutas, traslados físicos y presupuestarios, traslados físicos) formulados por las personas funcionarias de la institución, <u>que permitan la operativización y esquematización del proceso de rotación de labores en la Institución.</u>

Cuadro 3: cambios en el objetivo del Procedimiento P URH PD 07

*** Lo subrayado no pertenece al original***

Como se puede ver, el objetivo del proceso es completamente diferente, ya que ahora se centra en “operativizar y esquematizar el proceso de rotación de labores en la Institución”. O sea, antes se refería específicamente al marco normativo del “análisis, validación, control, autorización y trámites” de “cambios clasificatorios y movimientos de personal” y ahora esto está subordinado al proceso de rotación de labores en la institución. En otras palabras, el nuevo objetivo está diseñado para presentar como “rotación de labores”, algunos tipos de movilidad laboral que pudieran aplicarse en el INA, empezando por los movimientos de personal de algunas jefaturas de los Núcleos. Es por esto que, ante este cambio tan sustancial del procedimiento, SITRAINA considera que la Administración activa no debió cambiar el objetivo de este procedimiento, sino crear uno nuevo, referente a la rotación de labores en el INA y

dejar el *Procedimiento P URH PD 07* para lo que originalmente fue establecido. Sin embargo, esto hubiera dejado en evidencia las verdaderas intenciones que yacen de fondo, entre las cuales está legitimar procesos de movilidad laboral, como si se tratara de una simple rotación de labores, tal y como lo veremos más adelante.

Esta preparación para ejecutar procesos de movilidad laboral, sin llamarles “movilidad laboral” propiamente dicha y apelando a criterios de control interno, también es evidente en otra modificación sustancial del procedimiento. Entre los requisitos para traslados físicos y presupuestarios y traslados físicos, se omite requerir la firma de la persona solicitante, por lo que se desprende que la persona afectada directamente por el movimiento de personal no necesariamente tiene que solicitar el traslado, sino la jefatura de modo unilateral y sin requerir del consentimiento de la persona afectada, puede realizar la solicitud. Esto atenta en contra de la estabilidad laboral y lesiona los derechos adquiridos de las personas trabajadoras y es una herramienta que puede ser empleada para ejecutar una movilidad laboral, como parte de una reestructuración de la Institución.

Antes

Ahora

Instituto Nacional de Aprendizaje		Código P URH PD 07		Ejecución 05		Página 5 de 9	
Actividad	Responsable	Servicio solicitado					
		Permuta	Traslados físicos y presupuestarios	Traslado físico	Traslado físico		
<p>6.2.3.1. Verificación de requisitos Analiza la documentación presentada y verifica que cumpla con lo establecido en la normativa vigente, sea completa, correcta y actualizada.</p> <p>6.2.3.2. Requisitos:</p> <p>a. Las personas funcionarias solicitantes deben ser personas servidoras regulares (en propiedad)</p> <p>b. Las clases pueden ser iguales o distintas, siempre y cuando sean de igual nivel salarial.</p> <p>c. Oficio (con firmas de personas funcionarias interesadas y firmas de las Jefaturas solicitantes)</p> <p>d. Especificar clave, clase, especialidad y nombre del centro de costo de ambas Unidades.</p>	<p>a. Oficio (con firmas de las personas solicitantes y firmas de las Jefaturas solicitantes)</p> <p>b. O bien firmas de las partes que comunican la ausencia e interés en realizar el traslado.</p> <p>c. Especificar clave, clase, especialidad y nombre del centro de costo.</p>	<p>a. Oficio firmado por la Jefatura de Unidad Administrativa solicitante.</p> <p>b. O bien firmas de las partes que comunican la ausencia e interés en realizar el traslado.</p> <p>c. Especificar clave, clase, especialidad y nombre del centro de costo.</p>	<p>a. Oficio firmado por la Jefatura de Unidad solicitante.</p> <p>b. Especificar clave, clase, especialidad, ubicación física y presupuestaria de ambas Unidades.</p>	<p>a. Oficio firmado por la Jefatura de Unidad solicitante.</p> <p>b. Especificar clave, clase, especialidad, ubicación física y presupuestaria de ambas Unidades.</p>			

"Original Firmado - Edición Vigente en la Intranet"

Cuadro 4: cambios en los requisitos del Procedimiento P URH PD 07

No es rotación de labores sino más bien movilidad laboral

Si Juan Alfaro solicitó a Roy Ramírez Quesada, mediante el oficio PE-499-2023, del 13 de marzo de 2023, “enviar un plan de rotación de jefaturas de núcleos y personas encargadas de proceso en el plazo de una semana”, entonces el Presidente Ejecutivo solicitó realizar este plan antes incluso de modificar el *Procedimiento P URH PD 07* para justificar la rotación de jefaturas y personas encargadas de procesos, como si no se tratara de una forma de movilidad laboral, ya que el procedimiento se modificó el 23 de mayo de 2023.

Al respecto de la solicitud hecha por Alfaro López a Ramírez Quesada, mediante el oficio PE-499-2023, SITRAINA hizo algunas consideraciones. En primer lugar, la rotación de las jefaturas no tiene como efecto directo principal el control interno, tal y como lo afirma el Presidente Ejecutivo, sino el debilitamiento de los Núcleos, siendo estos los encargados de diseñar la oferta educativa del INA, en medio de un contexto en el cual la Administración activa está interesada en hacer una transformación de esta oferta educativa y crear una Unidad Skills que afecta todos los procesos y dinámicas institucionales, dentro del marco del *Portafolio de Proyectos*.

En segundo lugar, el efecto principal de estos movimientos de personal, el cual es el debilitamiento de los Núcleos, yace en el hecho de que lo que se prima es el conocimiento administrativista y legalista que deben tener todas las jefaturas de los Núcleos y no su experticia en los procesos internos de cada Núcleo en particular. De acuerdo con Juan de Dios Cordero, Presidente del Frente Interno de Trabajadores del ICE, algo similar pasó en el ICE, cuando Wendy Fallas era la Encargada de Talento Humano de esa Institución. Las jefaturas de las distintas empresas del ICE fueron sustituidas por personas que venían de trabajar principalmente en la banca y no tenían experticia en los procesos internos de empresas como Telecomunicaciones y esto generó el debilitamiento de estas empresas del ICE (SITRAINA, 2023, 16 de junio). Este proceso de debilitamiento institucional va de la mano con los llamados “liderazgos 4.0” y el Modelo *Skills* en la Gestión Institucional.

Aparte del efecto principal que se logra con estos movimientos de personal de las jefaturas de algunos Núcleos, existe una gran irresponsabilidad por parte de la Presidencia Ejecutiva al solicitarle, en el mismo consecutivo PE-499-2023, a Roy

Ramírez, que realice la planificación de la rotación de las jefaturas, en tan solo una semana. Esto tomando en cuenta el efecto esencial que iba a generar este tipo de movimientos de personal, tal y como lo hemos descrito en los párrafos anteriores.

Esto nos hace suponer que uno de los objetivos de una especie de currículo oculto que pudiera estar atravesando estos movimientos de personal era realizar la rotación de las jefaturas, en función de la rotación misma, y no de otros motivos que realmente beneficiaran, en términos prácticos, a la Institución.

Pero, ¿por qué un objetivo oculto pudo haber sido realizar la rotación de las jefaturas en función de la rotación misma y no de las normas de control interno que pretenden justificarla? Precisamente para validar un procedimiento que se puede emplear para realizar movimientos de personal en otros niveles, apelando a la modificación del *Procedimiento URH DP 07* y a la “rotación de labores”.

Ahora analicemos el argumento que se emplea para justificar estos movimientos de personal como “rotación de labores” y no como una movilidad laboral. En el oficio PE-499-2023, Juan Alfaro sostiene que,

Se requiere que el INA tenga un Sistema de control interno (En adelante SCI) razonable en términos de: capacidad de satisfacer las demandas institucionales con los recursos que la misma posee, que se incorpore adecuadamente en toda la gestión y que se ajuste a las necesidades y condiciones propias de la institución...

Ahora bien, si el plan de rotación de las jefaturas de los Núcleos viene a debilitar las actividades sustantivas de cada uno de estos, entonces con esta movilidad laboral se disminuye la capacidad de satisfacer las demandas institucionales y esto no se ajusta a las necesidades y condiciones propias de una institución educativa, como lo es el INA.

Aparte, el argumento del Presidente Ejecutivo para sustentar la rotación de las Jefaturas es: “Por cuanto considera esta administración que un aspecto que debe de reforzarse es la aplicación del componente de ambiente de control” del Sistema de Control Interno (SCI) del INA. Pero, la definición de “ambiente de control”, presente en la Ley 8292 y a la cual apela Juan Alfaro, no se refiere a rotación de jefaturas ni de personal, sino al “conjunto de valores de ambiente organizacional que deben establecer

y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y el apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa” (Artículo 2). ¿O será que con la apelación a este artículo se está queriendo obligar a las jefaturas a mantener “una actitud positiva” y dar “el apoyo”, no al control interno, que es un concepto más amplio, sino a la rotación de labores, esto para que si más adelante la Administración activa trata de aplicar esta misma figura a más personas en el INA, estas tuvieran que mantener esta misma “actitud positiva” y “dar el apoyo” a los movimientos de personal que se pueden realizar, incluso sin que la solicitud tenga la firma de la persona afectada?

El argumento central para justificar la rotación de las jefaturas es extraído de las *Normas de Control Interno para el Sector Público* de la Contraloría General de la República y es el siguiente:

2.5.4 Rotación de labores El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida

Al respecto, SITRAINA tiene tres observaciones:

1. El texto habla de rotación de labores y no de rotación de plazas. Por lo tanto, es una interpretación un poco forzada decir que de esto se desprende la necesidad o la viabilidad legal de rotar a las jefaturas de los Núcleos. A modo de ejemplo, dentro de una misma Unidad o Núcleo existen distintas labores realizadas por personas con tareas y funciones afines, las cuales pueden ser sometidas a una rotación de labores, sin que esto implique el traslado de una Unidad o Núcleo a otro. Luego, lo que dice el apartado 2.5.4 no es *a priori* un argumento válido para justificar la necesidad legal de rotar a las jefaturas de los Núcleos ni para justificar movimientos de personal similares a otras personas funcionarias del INA.
2. El hecho de que un carnicero y un cirujano corten carne, no hace capaz al carnicero de ser la jefatura de una Unidad de Cirugía. En otras palabras, si tomamos en cuenta exclusivamente las habilidades administrativistas del puesto de una Jefatura, las labores de las jefaturas de los Núcleos son similares, pero

si tomamos en cuenta no solo los aspectos formales sino el contenido de estas labores, las mismas no son de la misma naturaleza y si no son de la misma naturaleza las funciones sustantivas de Industria Alimentaria, Metalmecánica, Industria Gráfica, Textil, etc., entonces el apartado 2.5.4 no permite y más bien prohíbe la rotación sistemática de sus labores, tal y como se realizó a algunas jefaturas de los Núcleos.

3. Luego, el apartado 2.5.4, para ser aplicable en aspectos de forma y de contenido y que la naturaleza de las labores sea la misma, puede darse en el interior de cada Núcleo, pero no con movimientos entre los Núcleos. De lo contrario, más bien se incumple con lo estipulado en el apartado 2.5.4 de las *Normas de Control Interno para el Sector Público*.

Por lo tanto, es cierto que, según la resolución R-DC-00093-2021 de la Contraloría General de la República, “se establece la rotación sistemática de labores como una responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados”, pero no es cierto que esta rotación deba realizarse exclusivamente entre servidores que realicen tareas o funciones afines, sino que estas funciones y tareas tienen que ser de una naturaleza que permita aplicar esta medida y no es lo mismo administrar un Núcleo que genera la oferta y brinda los servicios para un campo del saber que otro que los brinda para otro campo del saber. Es por esto que las ciencias están divididas y no es lo mismo la química que la biología. Lo mismo se aplica al conocimiento técnico y no es lo mismo “Turismo” que “Salud, Cultura y Artesanías”, no es de la misma naturaleza “Salud, Cultura y Artesanías” que “Industria Gráfica”, no tienen el mismo contenido ontológico las funciones de “Metalmecánica” que las de “Textil” o “Tecnología de Materiales”, etc.

Esto queda claro en la jurisprudencia a la que apela el Presidente Ejecutivo, relacionada con la CNFL, donde el ente Contralor ha realizado una serie de informes de auditoría como uno que, de acuerdo con el oficio de Alfaro López, “señalan que la institución en cuestión tiene una serie de debilidades en la rotación y capacitación del personal vinculado a la gestión financiera”. O sea, se habla de rotación de personal dentro del área de la gestión financiera, no de jefaturas ni de personal de distintas áreas de la CNFL.

Para finalizar este punto, el Presidente Ejecutivo apela a la Sentencia número 430-95 de la Sala Constitucional del 20 de enero de 1995, referente al traslado de una funcionaria del IMAS, de la siguiente manera:

Esta sala tiene claro que la Administración como patrono posee potestades de *ius variandi* y que la facultad de trasladar a sus funcionarios es una facultad legítima en tanto se realice de un puesto a otro de la misma categoría (...) El cambio de funciones no puede ser sustancial al punto de que implique funciones totalmente diversas a las que venía desempeñando o una disminución medular de estas, siempre y cuando, claro está, ello implique un descenso en algún sentido

Ahora bien, Juan Alfaro omitió mencionar varios aspectos del proceso de esta sentencia que deben también entenderse a la luz del traslado de las jefaturas de los Núcleos en el INA. Dice la misma: “En su informe, la Gerente General del Instituto Mixto de Ayuda Social indicó que a la amparable se le puso en conocimiento en una reunión de las razones técnicas para su reubicación”.

Si se está dando una semana para realizar el plan de rotación de jefaturas, entonces no se brinda el tiempo suficiente para realizar estudios técnicos que sustenten la viabilidad de esta rotación, más tomando en cuenta la naturaleza diversa de las labores que deben ejecutarse, en función del contenido de las mismas y no solo de la forma.

En otras palabras, la justificación de la rotación de las jefaturas no es técnica sino jurídica y se basa en un criterio asumido a partir de la interpretación de las *Normas de Control Interno para el Sector Público*, donde toda interpretación puede ser debatida. En otro punto, de acuerdo con esta sentencia, “el motivo para reubicar a la amparable fue la grave situación en que se encontró el programa de Hogares Comunitarios, del que es jefe la gestionante.” Además, en el consecutivo GG-940-2023, Wendy Fallas dice lo siguiente: “Cabe destacar que la institución cuenta con la normativa que permite realizar movimientos de personal cuando sea requerido y según las necesidades que se presenten o proyecten, en función de la mejora continua, y el crecimiento e impulso del capital humano”. O sea, siguiendo la hilaridad discursiva de estos argumentos, solo si las jefaturas de los Núcleos tuvieran a estos en una grave

situación o si los movimientos de personal representan una mejora continua para el INA, podría justificarse, parcialmente, una movilidad laboral de este tipo. Desde SITRAINA consideramos que esto no es así.

Otro aspecto que no menciona el Presidente Ejecutivo de esta misma sentencia es que:

Esta Sala tiene claro que la Administración como patrono posee potestades de *ius variandi* y que la facultad de trasladar a sus funcionarios es una facultad legítima en tanto se realice de un puesto a otro de la misma categoría, especialmente si el funcionario consiente.

Luego, cuando en la cita de su oficio Juan Alfaro omite "especialmente si el funcionario consiente", deja por fuera un aspecto que es de suma importancia para la interpretación de lo expuesto por la Sala y nos hace recordar el peligro de que se haya excluido la firma de la persona afectada por ciertos movimientos de personal en el *Procedimiento P URH PD 7*. En otras palabras, el carácter de consentimiento es de importancia para ejercer este tipo de potestades, en contraste con el estado actual del procedimiento anteriormente señalado.

SITRAINA hace hincapié en esto porque la validación del procedimiento, a través del movimiento de personal de estas jefaturas, le da legitimidad institucional para que el mismo se pueda aplicar no solo a otras jefaturas, sino a otras personas trabajadoras de la institución, en el contexto del proceso de reestructuración que está llevando a cabo la Administración activa, a través del *Portafolio de Proyectos*.

Las jefaturas son elegidas por las autoridades y sus puestos de confianza

El 17 de mayo de 2023, se modificó el procedimiento P URH PD 16 “Contratación de personal en el Régimen Autónomo de Servicios del INA (Aplicación del artículo 55 del Reglamento Autónomo de Servicios)”. Esto establece mecanismos que tienden a concentrar el poder de decisión sobre el nombramiento de las jefaturas en pocas manos, en medio de un contexto donde la Administración activa está empeñada en nombrar jefaturas *millenials* y con perfiles 4.0, para que todas las instancias de mando estén alineadas con un tipo específico de reestructuración.

El punto 6.7 se refiere a la “selección del candidato(a) para las clases Persona Directora 1 y 2, Persona Encargada 1 y 2, así como Jefatura de Asesoría”.

El equipo colegiado que aplica la entrevista en los procesos de selección de la clase Persona Encargada 1, Persona Encargada 2 y Jefatura de Asesoría “deben tener al menos la participación de” la Jefatura inmediata, una persona Subgerente, así como la persona Gestora que corresponda. Luego, la redacción de la conformación de este equipo colegiado es ambigua y al decir “deben tener al menos la participación”, no delimita el número de personas participantes, dejando la opción abierta para que las autoridades de la Administración activa puedan incluirse o incluir a una u otras personas de su confianza en este tipo de equipos colegiados.

En equipo colegiado para la selección de Persona Directora 1 y Persona Directora 2 participan la persona que ocupe la Presidencia Ejecutiva o a quien esta designe en su lugar, la persona Gerente General, la persona Subgerente que corresponda y la Persona de Gestora según corresponda. En este caso, la cantidad de personas es definida, pero se presenta otro tipo de problema: las Gestorías del INA están ocupadas por puestos de confianza, nombrados a discreción por la Presidencia Ejecutiva. Luego, este equipo colegiado no comprende a la Jefatura Inmediata, en caso de haberla según el puesto, y la decisión del nombramiento se convierte en algo más político que objetivo.

De aquí deriva la sustitución progresiva de jefaturas para que personas *millenials* y con perfiles 4.0 se alineen con el proyecto de reestructuración del INA de la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, ejecuten las acciones que vayan en pos de convertir al INA en una sucursal de *WorldSkill International*, transformen todos los procesos pedagógicos, administrativos, estudiantiles y operativos y generen distintos tipos de movilidad laboral.

Perfiles 4.0

Al respecto de los llamados “perfiles 4.0”, ante las consultas de SITRAINA, el 27 de julio de 2023, Wendy Fallas nos dice lo siguiente:

Consiste en una iniciativa de carácter administrativo, en la que la Institución define cuál será el perfil de las personas que ostentan puestos de liderazgo y establece las competencias que estas deben cumplir para poderle hacer frente al reto que genera la Cuarta Revolución Industrial, pretendiendo tener personas líderes y profesionales adecuados y preparados, capaces de innovar y adaptarse

a la nueva realidad y que entiendan los comportamientos del entorno, personal interno, estudiantes, empresas y ciudadanía.

Ahora bien, la Gerente General no dice cuál será ese perfil, las competencias asociadas a este para cada puesto, de cuál concepción de liderazgo se parte y cuáles son sus habilidades necesarias. Nos presenta 5 links como referencias bibliográficas, pero agrega a su respuesta:

Cabe indicar que la Administración no ha iniciado ningún estudio sobre la creación de estos perfiles, tampoco girado oficios al respecto ni creado cronogramas o metodologías para su aplicación. Una vez se cuente con los diseños correspondientes, se darán a conocer a la población del INA.

Pero si quieren establecer jefaturas con perfiles 4.0, ¿cómo no han realizado ningún estudio que defina estos perfiles, es más, ni siquiera tiene un cronograma para definirlos o una metodología trazada? ¿Será que quieren disfrazar publicitariamente una categoría de jefaturas que esté anuente a ejecutar con mano dura los mandatos de la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General, en función de la reestructuración, bajo el slogan de “perfiles 4.0”?

Movilidad laboral voluntaria

Finalmente, a pesar de la negativa de la Administración de referirse al respecto, esta está preparando un proceso de movilidad laboral dirigida y voluntaria desde noviembre del año pasado. Al respecto, el 27 de noviembre de 2022, Wendy Fallas realizó una consulta a la Asesoría Legal sobre la viabilidad de aplicar la movilidad laboral voluntaria en el INA, tal y como la Gerente General ya tiene experiencia, por haberla aplicado en el ICE, como se ha mencionado reiteradamente en este informe.

El 11 de abril de 2023, Susan Perwell Álvarez, Abogada responsable del Proceso de Asuntos Laborales, Jorge Morgan Rodríguez, encargado del Proceso de Asuntos Laborales y José Alejandro Hernández Vargas, Asesor Legal; respondieron a esta solicitud, mediante el oficio ALAL-166-2023. Los resultados de esta consulta los detallamos y comentamos a continuación.

La movilidad laboral voluntaria tiene como objetivo obtener ahorros en costos administrativos y el mecanismo que se emplea para lograrlo es “brindar al trabajador

la posibilidad de terminar con la relación laboral existente, de forma inmediata, otorgándole incentivos económicos”. Bajo estas circunstancias, la persona trabajadora es indemnizada a condición de no poder reingresar a la institución ni laboral para el sector público por cierta cantidad de años y la Administración suprime la plaza de la persona que se acoge a la movilidad laboral. Luego, la ejecución de los procesos de movilidad laboral voluntaria y dirigida tienen dos efectos: la reducción del personal en áreas específicas (en el INA sospechamos que se busca de una reducción significativa del Sector Administrativo) y una reducción de costos cuyos fondos, como veremos más adelante, se emplearán en la tercerización de servicios.

De acuerdo con la Procuraduría General de la República en el oficio OJ-107-2016, del 8 de setiembre de 2016, esta figura de movilidad laboral, tal y como se la entiende específicamente en Costa Rica, responde a las políticas neoliberales de la década 1980, en función de una transformación socioeconómica del Estado, que comenzó con una reestructuración económica y un cambio profundo en la administración pública, de acuerdo con la cual el Estado es un aparato de grandes proporciones, insuficiente y costoso. A partir de aquí, algunas teorías comienzan a considerar al Estado como ineficiente e ineficaz y como la causa del déficit fiscal. Propagan las ideas de que el Estado es demasiado proteccionista e interventor y se busca implantar un nuevo modelo de Estado, con otro esquema de organización institucional. Es aquí donde se propicia la salida de personas funcionarias del sector público para disminuir la plantilla estatal y facilitar la contratación de empresas privadas, para realizar los trabajos que anteriormente ejecutaban antiguos empleados y así se abre la posibilidad de movilizarlos para que se reubicaran en el sector privado. Por consiguiente, en el INA se busca disminuir el personal administrativo y el técnico docente encargado de procesos de capacitación y formación profesional que no se adecúan a los estándares de *WorldSkills*. No se busca necesariamente que estos servicios sean ofrecidos por el sector privado, pero sí que el sector privado brinde otros servicios, de acuerdo con una transformación de la oferta de ETFP del INA.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley N° 6955, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, los beneficios económicos que se pueden otorgar son

- a. el pago de la cesantía por un máximo de 12 años

- b. un incentivo salarial de hasta 4 mensualidades del salario promedio.

La consulta a Asesoría Legal concluye con lo siguiente:

Finalmente, es importante tener presente que si la administración decide iniciar un plan de movilidad laboral deberá establecer y definir la justificación de la necesidad, así como determinar entre otras cosas; la viabilidad presupuestaria, los requisitos para optar por la misma, personal al que se dirigirá el plan, los plazos, las formas de liquidación... y demás criterios técnicos que se consideren necesarios para satisfacer el interés público que se perseguiría con la propuesta del plan indicado. (ALAL-166-2023, p. 6-7).

Esta planificación estará a cargo de equipo de personas funcionarias que la Administración activa conformó para encargarse del Proyecto de Modernización de Gestión Institucional, esto de acuerdo con el *Portafolio de Proyectos*, tal y como lo informó a la comunidad INA, el 27 de julio de 2023.

CAPÍTULO V
PROPUESTA CONCRETA DE SITRAIN A LA
ADMINISTRACIÓN

INTRODUCCIÓN

Lo que pasa es que creo que ahorita estamos en ese espacio, donde solamente nos estamos oponiendo, no estamos proponiendo

(Juan Alfaro López al respecto de nuestra posición sindical, Acta 22-2023, p. 5).

Durante la primera mitad del siglo XX, el liberalismo se constituyó como una posición política que se oponía al socialismo soviético y su visión de las relaciones de intercambio de mercancías (mercado), en la misma medida que se oponía al fascismo europeo y su visión en contra de los derechos y las libertades individuales. Es así como el liberalismo adquiere fuerza en Inglaterra (donde destacaron figuras como Leonard Hobhouse) y Estados Unidos (Teodoro Roosevelt). El trasfondo de este pensamiento es que el sistema capitalista garantiza la libertad de los individuos, lo cual se opone al fascismo europeo y al socialismo ruso, pero al mismo tiempo genera desigualdad. Debido a esto, el Estado tiene que intervenir en el mercado para extraer, mediante impuestos, una parte de la riqueza social y generar programas de reformas sociales que generen igualdad y seguridad social para estos mismos individuos (Paniagua Vega, 2018).

Durante la segunda mitad del siglo XX, estas ideas formaron parte del pensamiento socialdemócrata costarricense que se confrontó a los embates del neoliberalismo y el globalismo internacional. Producto de las políticas socialdemócratas, basadas en principios de justicia social, tenemos hoy en día una CCSS que brinda servicios y garantiza pensiones a las personas; unas universidades públicas que brindan becas a las personas más necesitadas, educación superior de calidad y de la mejor de la región en los ranking internacionales; tenemos un sistema de educación general básica que llega a la gran mayoría de personas de nuestro país; un sistema de banca al que podemos acceder para realizar proyectos que mejoren la calidad de vida de los individuos, las empresas nacionales y de la población en general; tenemos acceso a la electricidad y las telecomunicaciones, a través del ICE; agua potable con A y A. Entre todas estas instituciones, contamos con el INA, que no solamente les brinda oportunidades a las personas más necesitadas de este país, a personas que requieren mejorar sus habilidades técnicas y a las empresas nacionales, sino también es un motor de la generación de bienes y servicios de calidad para el mercado nacional.

Estas instituciones no son malas, pero en muchos casos, debido a concepciones neoliberales de la Administración pública, están mal administradas, en función de los principios socialdemócratas por los cuales fueron creadas. Es desde ahí que administrar nuestras instituciones de una mejor manera es el punto de partida para generar un cambio en función de la justicia social de nuestro país.

Una institución pública como el INA tiene funciones sociales muy claras. Responde a principios básicos de la justicia muy específicos. El INA brinda EFTP a las personas en mayor grado de vulnerabilidad económica de este país. Esa fue la misión que le encomendó su creador Alfonso Carro. El INA no puede renunciar nunca a esta función.

Otra función del INA es generar condiciones propicias, a través de la EFTP para que en el mercado nacional encontremos disponibles mejores bienes y servicios. Por estas dos funciones, el presupuesto del INA está conformado por el pago de un impuesto a las personas trabajadoras y a las personas empresarias que tienen actividades productivas en esta hermosa Costa Rica. Luego, el INA juega un gran papel en la generación de calidad de vida para los individuos y la sociedad en general. Además, el INA debe satisfacer las necesidades de EFTP de otros sectores como los grupos exportadores que se concentran en las zonas francas. Es en este sentido que los recursos del INA no deben concentrarse en satisfacer exclusiva o primordialmente los intereses de las zonas francas y un reducido grupo empresarial, primordialmente del sector exportador, que requiere de capacitación en Industria 4.0. El grueso del presupuesto del INA lo aportan las personas trabajadoras y las personas empresarias que aportan bienes y servicios al mercado nacional y, en concordancia, la base sustancial del INA debe ser satisfacer los intereses de esas personas trabajadoras y personas empresarias que no gozan de los beneficios fiscales de las zonas francas y sacan adelante día a día nuestro país, con esfuerzo y esmero.

Como resultado final de este informe, SITRAINA ha descubierto cuatro falacias principales en el discurso de la Administración superior del INA, los cuales sirven de pauta para generar la agenda política de este Sindicato.

Estas cuatro falacias son:

- a. Una falacia de afirmación del consecuente.
- b. Una totalización de lo particular o falacia de composición
- c. Una extrapolación semántica del contenido material de las leyes

d. Una falacia de causa falsa

La identificación de este tipo de falacias nos ha llevado a estructurar nuestras propuestas y a definir los principales ejes de lucha sindical.

A continuación, sintetizamos estos resultados de nuestra investigación y presentamos un propuesta de trabajo a la Presidencia Ejecutiva del INA.

AFIRMACIÓN DEL CONSECUENTE Y LA NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR LOS PROCESOS QUE IMPLIQUEN CAMBIOS SISTÉMICOS EN LA INSTITUCIÓN

Falacia de afirmación del consecuente

En primer lugar, la Administración apela a una falacia de afirmación del consecuente, la cual consiste en considerar que un segundo argumento valida automáticamente el primero. Más específicamente, la administración ha presentado un segundo proceso, como lo es la divulgación del *Portafolio de Proyectos*, como el resultado de un ejercicio democrático, cuando el proceso de diseño ha sido categóricamente unilateral, vertical e inconsulto.

A partir de la presentación de *Power Point* del *Portafolio de Proyectos* en las distintas unidades organizativas del INA, lo cual constituye un segundo elemento, la Administración trata de presentar al primero (toda la planificación y diseño del *Portafolio de Proyectos*) como si fuera un proceso democrático, cuando no hubo un diagnóstico situacional que involucrara a los distintos actores sociales del INA (Sector Técnico Docente, Administrativo, Estudiantil, Operativo y la representación sindical oficial del INA) ni estudios técnicos que sustentaran este proceso, como un proceso propiamente científico. Además, la presentación del *Portafolio de Proyectos* tampoco es en sí misma democrática, ya que el manejo discursivo tiene un carácter expositivo y el espacio de preguntas y respuestas se dedicó a “aclarar dudas” y no a tomar en cuenta desacuerdos para replantear aspectos del *Portafolio de Proyectos*.

Creación de protocolos metodológicos para validar propuestas que impliquen cambios estructurales del INA

Ante esto, SITRAINA propone la creación de un protocolo institucional que toda Administración del INA deba seguir para plantear proyectos de carácter estructural y estratégico, que impliquen una transformación sistémica y sistemática de la institución.

Este protocolo debe ser instituido en la normativa e incluir al menos las siguientes siete fases:

1. ***Fase de diagnóstico situacional:*** en esta fase se debe tomar en cuenta la posición de las jefaturas y comités de representantes de los sectores Técnicos y Docentes, Administrativo, Estudiantil y Operativo, así como de SITRAINA, en su condición de Sindicato con la representación mayoritaria de las personas trabajadoras de la Institución. La normativa debe instituir una metodología específica y detallada para definir ideas generales, propuestas reglamentarias, aspectos operativos y límites de los procesos de transformación de la institución, así como mecanismos de irrenovación y resolución de conflictos para llegar a acuerdo en función de las diferencias de las distintas partes participantes.
2. ***Realización de estudios técnicos:*** debe contratarse especialistas en los distintos campos que se verán afectados por los cambios, para que se determinen la factibilidad de los mismos y los peligros que corren las dinámicas institucionales con su posible aplicación. Debe reglarse detalladamente la contratación de estas personas especialistas para que puedan trabajar por servicios profesionales, que abarque temas legales, administrativos, pedagógicos y operativos y que no pertenezcan a una misma empresa, tal y como sucedió con los estudios para definir el Manual de Clases y el Escalafón Salarial del régimen autónomo de empleo del INA.
3. ***Diseño de la propuesta:*** La tercera fase debe ser la confección del diseño de la propuesta, la cual no debe reducirse a una presentación de Power Point, como ha sucedido con el *Portafolio de Proyectos*. Debe reglarse las partes que debe incluir esta propuesta e incluir al menos los siguientes:
 - a. Delimitación del alcance de los cambios estratégicos y estructurales.
 - b. Objetivos generales y específicos de la propuesta
 - c. Enfoque teórico y político del que se parte para plantear la propuesta
 - d. Metodología detallada

- e. Propuesta sustancial y concreta de los cambios
 - f. Proyección de los resultados cualitativos y cuantitativos esperados
 - g. Descripción de todos los procedimientos que se realizarán para generar los cambios
 - h. Cronograma de aplicación de la propuesta
4. ***Fase de consulta y ajuste:*** la cuarta fase consiste en un nuevo proceso de consulta con los actores mismos actores institucionales que participaron en el diagnóstico situacional, para que estos planteen mejoras al diseño de la propuesta y se aplique mecanismos de irenología y resolución de conflictos para gestionar la negociación de las mejoras.
 5. ***Presentación de la propuesta a Junta Directiva:*** debe reglarse que esta fase incluya no solamente una presentación de *Power Point* y una exposición oral, sino también la entrega de un expediente con la descripción y validación de las cuatro fases anteriores, así como una copia del informe de resultados de todos los estudios técnicos que se realizaron al respecto.
 6. ***Divulgación de la propuesta:*** una vez aprobada por Junta Directiva la propuesta, inicia una fase informativa (esto porque lo democrático ha sido concretado en los pasos anteriores) y de divulgación de la propuesta que va a ponerse en acción.
 7. ***Implementación de la propuesta:*** debe reglarse que la implementación se apegue estrictamente a la propuesta que ha sido aprobada. Cualquier cambio en el cronograma de trabajo debe contemplar dos procesos: a. una justificación técnica y operativa; b. la divulgación de los cambios y las causas de los mismos. Cualquier cambio del contenido de la propuesta debe implicar dos procesos: a. la consulta a los actores institucionales que participaron en los pasos anteriores; b. la aprobación de la Junta Directiva; c. la modificación específica en la propuesta que ha sido aprobada previamente y que se está poniendo en práctica.

FALACIA DE COMPOSICIÓN Y LA NECESIDAD DE NO TOMAR LA PARTE COMO SI FUERA EL TODO

Dos falacias de composición en el lenguaje de la Administración

Esta falacia implica asumir las características de una parte como si fueran las del todo. Por ejemplo, decir que un motor es liviano, porque una de sus partes es liviana. En el discurso de la Administración hemos detectado esta falacia principalmente en dos argumentos:

- a. Presentar las necesidades de un grupo empresarial muy reducido y ganador de la economía nacional, con acceso a los mercados internacionales, como si tuvieran las características de las necesidades de todas las empresas y personas que interactúan en el mercado nacional. Esto es muy peligroso a la hora de plantear una transformación de la ETEFP, la determinación de las condiciones de la educación dual, las intenciones de trabajar solamente con una oferta dual o dualizable y a la hora de querer conducir las necesidades de las Pyme y las pequeñas empresas a una atención brindada principalmente mediante la tercerización de servicios y capacitaciones en inglés.
- b. Pretender que una parte, una herramienta como lo es *WorldSkills International*, sea lo que determine la totalidad de las dinámicas de la gestión administrativa, técnico docentes, estudiantiles, operativas y representativas de la Institución. En otras palabras, SITRANA no se opone a la utilización de *WorldSkills* como una herramienta que se puede utilizar en algunos procesos del INA, relacionados con las olimpiadas nacionales e internacionales o en la determinación de alguna oferta que requiere de habilidades avanzadas, debido a los procesos complejos de producción de bienes y servicios de algunas empresas del país. Lo que SITRANA no está de acuerdo es que se cree una *Unidad Skills* que imponga todos los criterios globales de *WorldSkills* como las pautas a seguir por la Institución, perdiendo esta toda su autonomía y convirtiéndose en una sucursal de *WorldSkills*. La parte, en este caso la herramienta, no puede ser asumida como el todo, en este caso una institución autónoma y con capacidad de autodeterminarse desde lo local, con la aplicación de herramientas globales, como lo es el INA.

Empoderamiento de los Comités Consultivos de Enlace

Para evitar que se totalice las necesidades de algunos sectores empresariales como las que deben satisfacer los servicios generados por el INA, un primer mecanismo es el

empoderamiento de los espacios de democracia participativa con los que cuenta la Institución.

La institución cuenta con distintos Comités Consultivos de Enlace, los cuales tienen representación empresarial, institucional y sindical y se asocian a distintos Núcleos y regiones de nuestro país. El papel que juegan estos espacios para la determinación de la oferta del INA debe ser fundamental, ya que, si se gestionan adecuadamente, pueden aportar datos suficientes para tener un panorama general y específico de los problemas y las necesidades que se afrontan y que requieren los mercados tanto locales como nacional.

Es por esto que debe generarse una normativa interna que implique:

1. La creación de mecanismos publicitarios y de contactos con actores claves de los sectores y las regiones para que los Comités Consultivos cuenten con representación de todos los sectores productivos locales (desde las Pymes hasta las Cámaras Empresariales), sindicales e institucionales que garanticen una participación verdaderamente democrática en estos espacios de base tan importantes para la Institución.
2. Estipular la obligatoriedad de crear Comités Consultivos en todas las regiones y en todos los Núcleos del INA.
3. Normar las actividades de estos Comités Consultivos para que sus labores no se remitan a la divulgación de programas y otras dinámicas institucionales, sino al aporte de datos para la construcción de las políticas institucionales macroeconómicas y la determinación de la oferta educativa.

La fiscalización de que la oferta de empleo de la ANE responda a criterios verdaderamente democráticos y refleje los puestos de trabajo que ofrecen todas o la mayoría de empresas en el ámbito nacional

La oferta de empleo de ANE.CR es otro de los indicadores de la empleabilidad que orienta la definición de la oferta de ETEP del INA. Es por esto que es necesario fiscalizar que la ANE cuente con protocolos técnicos y científicos adecuados para llegar a todos los sectores empleadores de este país. Desde la persona que requiere un/a peón/a para labores agrícolas de un emprendimiento o una pequeña empresa familiar (desde una pulpería hasta una pequeña fábrica) hasta los puestos de trabajo de las medianas y grandes empresas que

producen bienes y servicios para el mercado nacional. Luego, debe fiscalizarse que todos estos entes empleadores tengan acceso y una exposición igualitaria en la plataforma que los puestos de trabajo que ofrecen las grandes empresas del sector turismo y las empresas exportadoras, ubicadas en las zonas francas de nuestro país.

De esta manera, la ANE puede aportar datos para la investigación de la oferta de ETFP del INA, que no evidencien, total o principalmente, los intereses de algunos sectores, sino los de todos los sectores formales de la economía nacional. Esta debe ser una de las misiones principales del Presidente Ejecutivo o la persona suplente (Gerencia General o Subgerencia) en el Consejo de Empleo y de la Subgerencia Técnica en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Empleo.

Creación de una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria de ETFP

En lugar de convertir al INA en una especie de sucursal de *WorldSkill International* y generar la pérdida de la institución de autodeterminarse, a partir de una visión que parte de lo global hacia lo local, tratando de modelar todos los procesos locales a los estándares globales, sin la comprensión de los problemas específicos que afrontan las personas y las empresas en los mercados locales; SITRAINA propone partir de lo local hacia lo global, aprovechando las herramientas globales como herramientas para resolver problemas locales (de la mano con otras herramientas que pudieran ser producto del conocimiento producido localmente) y para esto no es necesaria una Unidad Skills, sino más bien una Unidad de Investigación Inter y Transdisciplinaria, coordinada por el Núcleo de Comercio y Servicios, con personas de los distintos Núcleos y especialistas en pedagogía y ETFP, desde la cual se produzca conocimiento teórico y práctico para determinar una oferta del INA que responda a las necesidades de todos los sectores de la economía.

Esta Unidad de Investigación será alimentada con los datos sistematizados de las observaciones planteadas por los distintos Comités Consultivos y los datos de la plataforma ANE (bajo los criterios de fiscalización expuestos en el apartado anterior) los cuales servirán como punto de partida para contrastar con los criterios técnicos, pedagógicos y de mercado que produzcan y aporten las personas especialistas de esta Unidad de Investigación, para generar insumos para atender desde las Pymes hasta las grandes empresas del sector exportador.

EXTRAPOLACIÓN SEMÁNTICA DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES, LA NECESIDAD DE DEFINIR LOS ALCANCES DE LAS MISMAS Y PLANTEAR REFORMAS A ALGUNAS LEYES

Extrapolación semántica del contenido material de las leyes

Hemos detectado tres casos donde se da una extrapolación del sentido literal de la Ley 9931

Hemos identificado dos casos particulares donde se da una extrapolación del sentido literal de la Ley 9931:

1. **Artículo 18:** La Administración de Carlos Alvarado estableció una meta de personas egresas de inglés imposible de cumplir. Fue un acto de marcada irresponsabilidad de Andrés Valenciano Yamuni, Expresidente Ejecutivo del INA asumir un reto hiperbólico. A partir de esta meta, se justificó que el INA no tiene la capacidad instalada para satisfacer la demanda programada a satisfacer por el gobierno, al respecto del idioma inglés. Por tanto, se aplicó, partiendo de esta premisa, para subcontratar servicios de entes de derecho privado para que impartan capacitaciones y programas de formación de inglés propios del INA. La meta propuesta por este gobierno en relación con la cantidad de personas egresadas es bastante más mesurada, tanto así que con la capacidad instalada del país puede lograrse la meta e incluso puede superarse. Luego, la Administración no cuenta con el argumento del que dispusieron Andrés Valenciano Yamuni y Andrés Romero, cuando fueron presidentes ejecutivos, para justificar que no se tiene capacidad instalada. Sin embargo, la tercerización de los servicios educativos de capacitación y formación en inglés siguen siendo parte de la agenda de la administración de Juan Alfaro.
2. **Artículo 3, inciso i:** lo que se dice en la Ley 9931 sobre empleabilidad es muy poco y son otros decretos los que han ordenado al INA el financiamiento de la ANE. Ahora bien, basándose aparentemente en la reforma de la Ley 9931, la Administración plantea en el *Portafolio de Proyectos* fortalecer la ANE, lo cual implicará destinar más recursos institucionales a esta plataforma que tiene incluso una línea gráfica independiente del INA. Sin embargo, la Ley 9931 no es un argumento suficiente para

aplicar este fortalecimiento, más tomando en cuenta que no se realiza en función de fiscalizar y generar mecanismos para que la exposición de la oferta de empleo sea una fotografía real de la oferta de empleo de todas las personas empleadoras y empresas de este país.

3. **Artículo 21 bis:** este mecanismo fue diseñado para abordar situaciones ajenas a la norma, en las cuales, debido a las necesidades de ETFP de alguna empresa o persona, se requiera de una capacitación especial para una persona que el INA no pueda brindar, debido a la velocidad del cambio tecnológico. Sin embargo, Andrés Romero (INA Más Capaz) y Juan Alfaro (Becas 21 bis), pretenden extrapolar los alcances de este artículo para entregar becas masivamente, para que personas estudien inglés en el instituto privado que quieran o aquellos a los que se les pudiera inducir desde algunas plataformas como ciertas bolsas de empleo.

Necesidad de definir los alcances de las leyes y normativas externas que afectan las dinámicas internas del INA

SITRAINAINA propone la conformación de una comisión, en la cual participe una persona representante de Asesoría Legal, una persona representante de la Gerencia General y una persona Asesora Legal de SITRAINAINA, la cual tenga como fin emitir criterios sobre:

1. los límites y los alcances de leyes como:
 - a. Ley 6868 o Ley Orgánica del INA
 - b. Ley 6955 o Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público
 - c. Ley 8292 o Ley General de Control Interno
 - d. Ley 8634 o Ley Banca para el Desarrollo
 - e. Ley 9274 o Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes
 - f. Ley 9928 o Ley de Educación y Formación Técnica Dual
 - g. Ley 9931 o Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la Revolución Industrial 4.0 y el empleo del futuro

2. Normativas externas que tienen impacto directo sobre las dinámicas internas de la institución como por ejemplo, el Decreto Ejecutivo N° 41776-MTS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP

3. Sobre los cambios realizados a los procedimientos y formularios internos del INA.

Esto permitirá una fiscalización adecuada de los alcances de las leyes, normativas externas y procedimientos y formularios internos, lo cual constituye un punto de partida para pensar en plantear reformas correspondientes, relacionadas con los tres puntos detallados anteriormente.

Promover reformas de leyes y decretos

A partir de los resultados de los criterios emanados de la comisión expuesta en el punto anterior, tanto SITRAINA como la Administración pueden convocar a la su contraparte para plantear en conjunto reformas a las leyes que tiendan a salvaguardar los presupuestos institucionales y así a robustecer la institución. También cada parte se reserva el derecho de partir de esos insumos o de otros para plantear proyectos de ley que busquen reformar leyes o promover la modificación de decretos y otras normativas, de acuerdo con su visión general de la Administración Pública y de la Administración del INA en particular.

FALACIAS DE CAUSA FALSA

Hemos reiterado a lo largo de este informe como la Administración ha recurrido a falacias de causa falsa para decir que su Portafolio de Proyectos, y solo su portafolio de proyectos, deriva necesariamente del Foro 4.0 y de la reforma de la Ley Orgánica del INA. Esto para justificar la ausencia de estudios técnicos y procesos científicos para definir el presente y el futuro del INA, en el periodo 2023-2026.

Esto no volverá a pasar en la historia de la Institución, si se aplican las medidas planteadas en los apartados anteriores de este capítulo final del *Informe Técnico y Académico*.

PROPUESTA FINAL DE SITRAINIA: CONSTITUCIÓN DE UNA MESA DE CONCERTACIÓN SOCIAL Y LABORAL DEL INA

Todo este proceso que analizamos a lo largo de este informe, que data desde antes de la promulgación de la Ley N°9931, hasta la Administración actual, se caracteriza porque ha tenido un desarrollo acelerado, unilateral, ausente de espacios de consulta y diálogo social. Es decir, ha sido un proceso marcado por un alto déficit de gobernanza democrática.

SITRAINIA ha sido excluida, de manera sistemática, del proceso de construcción y discusión del *Portafolio de Proyectos*, su programación y ejecución, que ya está en curso, de la misma manera, unilateralmente, desde hace varios meses.

Nuestra organización sindical exhorta un giro de 180 grados en este proceso, y en la condición que ostentamos, legítimos representantes de las personas trabajadoras que laboran en el INA, demandamos, por lo menos, a partir de ahora, una participación decisiva.

Apelamos a la promoción de un proceso de diálogo social, que tanta relevancia le atribuye OIT:

356.- (...) El Comité llama la atención sobre la importancia que atribuye a la promoción del diálogo y la consulta en las cuestiones de interés común entre las autoridades públicas y las organizaciones profesionales más representativas del sector de que se trate», así como «el interés de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecta a sus intereses». El Comité subraya a este respecto la importancia de consultas detalladas y de que las partes tengan suficiente tiempo para preparar y expresar sus puntos de vista y, discutirlos en profundidad. El Comité subraya también que el proceso de consulta en materia de legislación contribuye a que las leyes, programas y medidas que las autoridades públicas tengan que adoptar o aplicar tengan un fundamento más sólido y sean mejor respetados y aplicados; en la medida de lo posible el Gobierno debería apoyarse en el consentimiento general ya que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben poder participar en la responsabilidad de procurar el bienestar, y la prosperidad de la comunidad en general [Informe N° 368 de Comité de Libertad Sindical, que remite a Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, quinta edición, 2006, párrafos 1067 y 1072].

El Comité de Libertad Sindical destaca la relevancia que tiene el diálogo social, en aquellos asuntos que son del interés de las organizaciones representativas de las personas trabajadoras.

El Comité resalta la importancia del diálogo social, con el propósito que oportunamente estas organizaciones pueden participar y realizar sus aportes, en un debate profundo y democrático, que contribuya a que las iniciativas gubernamentales consideren efectivamente el interés general de las personas trabajadoras.

Esperamos que la Presidencia Ejecutiva y la Junta Directiva de INA aprecien la importancia del diálogo social, con la finalidad que podamos construir un espacio compartido de discusión de la situación actual de la institución y fortalecerla de frente a las exigencias que demandan las transformaciones económicas, sociales y laborales de nuestro país.

Con este objetivo, SITRAINA propone formalmente a las autoridades de la institución, que dentro del marco de un proceso de diálogo social institucional, constituyamos una Mesa de Concertación Social y Laboral del INA.

Los ejes de esta Mesa serán los que han sido planteados en este documento, incluyendo el *Portafolio de Proyectos* y todos los temas de orden laboral que tiene en la agenda la institución.

La Mesa estará conformada de manera plural, compuesta por representantes institucionales, delegados del personal administrativo y docente, de la comunidad estudiantil y representantes de SITRAINA, cada sector representado por 2 o 3 personas.

Además, se definirá un período razonable, a lo sumo de tres meses, para que se desarrolle este proceso y la Mesa presente sus conclusiones y propuestas finales a la Junta Directiva de INA.

BIBLIOGRAFÍA

Academia de Centroamérica, (2022). *¿Está listo el INA para enfrentar las nuevas demandas, retos y desafíos del mercado laboral?* Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=7zUutD-77sA&t=985s>

Bravo, N. (s.f). Competencias Proyecto Tuning-Europa, Tuning-América Latina. Recuperado de: http://www.cca.org.mx/profesores/cursos/hmfbcp_ut/pdfs/m1/competencias_proyectotuning.pdf

Copy, I (2007). *Introducción a la lógica*. Noriega Editores.

Cornick, J. (2022). Estudio sobre la implementación de la nueva Ley del INA. *Academia de Centroamérica, PV 01-2022* (30), p. 1-43

Diccionario Ley y Derecho, (2023). *Definición de movilidad laboral*. Recuperado de: <https://diccionario.leyderecho.org/movilidad-laboral/>

Economipedia, (2023). *Definición de movilidad laboral horizontal*. Recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/movilidad-horizontal.html>

Economipedia, (2023a) *Definición de reestructuración empresarial*. Recuperado de: <https://economipedia.com/definiciones/reestructuracion-empresarial.html>

Fundación Adecco, (2023). *Reskilling y upskilling. ¿Por qué son claves en la gestión de talento?* Recuperado de: <https://fundacionadecco.org/azimut/reskilling-y-upskilling-que-son/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20upskilling%3F,promoci%C3%B3n%20interna%20en%20la%20empresa.>

Garay, A. (2008). Los acuerdos de Bolonia; desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica. *Universidades*, 37, pp. 17-36

INA, (1995). *Reseña Histórica*. San José: INA.

INA, (2019). *Centros de desarrollo empresarial*. INA: Centro de Desarrollo Empresarial

INA, (2021). “Design Thinking: una guía digital básica”. Núcleo de Industria Alimentaria. Recuperado de: https://www.ina.ac.cr/inavirtual/Documentos%20compartidos/Material_Apoyo/guiaDesignThinking.pdf

INA, (2023a). *Preguntas frecuentes*. Recuperado de: <https://www.ina.ac.cr/SitePages/Faq.aspx>

Marzal, M. y Cruz, E. (2018). Gaming como instrumento educativo para una educación en competencias digitales desde los Academic SKills Centres. *Revista General de Información y Documentación*, 28(2), pp. 489-506.

Morin E. (1988). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa Editorial. Recuperado de: http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin_Introduccion_al_pensamiento_complejo.pdf

Paniagua, E. (2020). ¿Qué es la educación? Cátedra Autónoma de Filosofía Política. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=SHdGnlQdoUE&list=PLawTJEXEZONG3hED75Nq7zBnyvYDvWIHp&index=6>

Paniagua Vega, E. (2018). John Locke, ley natural, razón natural y pacto original: un arcano político del liberalismo del siglo XX. Tesis de Maestría. Posgrado en Filosofía. UCR. Recuperado de: https://www.academia.edu/39250223/John_Locke_ley_natural_raz%C3%B3n_natural_y_pacto_original_un_arcano_pol%C3%ADtico_del_liberalismo_del_siglo_XX

Poder Judicial, (2023). Definición de movilidad laboral. *Diccionario Jurídico*. Recuperado de: <https://dictionariousual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/43460:movilidad%20aboral#:~:text=Traslado%20de%20la%20residencia%20personal,determinan%20la%20oportunidad%20de%20trabajo>.

PwC, (2022). *PwC Pulse Survey: Next in work. At a pivotal moment for the future of work, companies can help their businesses and employees thrive*. Recuperado de: <https://www.pwc.com/us/en/library/pulse-survey/future-of-work.html>

Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Harvard University Press

Schmitt, C. (1985). *La dictadura*. Madrid: Alianza Editorial.

SENA, (2023). *WorldSkills SENA*. Recuperado de: <https://worldskills.sena.edu.co/>

SITRAINANA, (2023, 16 de junio). *Movilidad laboral en el ICE, en tiempos de Wendy Fallas, actual Gerente General del INA*. Recuperado de: <https://sitraina.org/contenido/279/movilidad-laboral-en-el-ice-en-tiempos-de-wendy-fallas-actual-gerente-general-de>

The Adecco Group Institute, (2023). *La economía de la movilidad laboral*. Recuperado de: <https://www.adeccoinstitute.es/articulos/movilidad-laboral/#:~:text=Existen%20dos%20clases%20primordiales%20de,elegir%20otro%20tipo%20de%20trabajo>.

U.S Small Business Administration, (2023). *Small Business Development Center (SBD)*.

Recuperado de: <https://www.sba.gov/local-assistance/resource-partners/small-business-development-centers-sbdc#id-what-is-an-sbdc>

Workday, (2023). ¿Utiliza un enfoque de gestión de skills que fomenta el upskilling y la retención? Recuperado de: <https://blog.workday.com/es-es/2022/does-your-approach-skills-management-strengthen-upskilling-employee-retention.html>

WorldSkills Chile, (2023). WorldSkill Chile. Recuperado de: <https://wschile.cl/#:~:text=WorldSkills%20en%20Chile,y%20sin%20fines%20de%20lucro.>

Zea, L. (1978). *La filosofía americana como una filosofía sin más*. México: Siglo XXI

Editores