



**INFORME TÉCNICO DE LA TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS EN EL INA
COMISIÓN EJE DE DEFENSA INSTITUCIONAL
FRENTE NACIONAL DE DEFENSA DEL ESTADO DE BIENESTAR
COSTARRICENSE**

La tercerización de servicios en el INA se está dando mediante el empleo de 3 mecanismos

1. Artículo 18 de la Ley 9931, a través de la cual se modificó la Ley 6868 o la Ley Orgánica del INA (p. 1-3)
2. Los Centros de Desarrollo Empresarial (p. 3-12)
3. Las becas 21 bis (p. 12-26)

1. 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 peticiones 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)¹, 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 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.

2. CENTROS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

¹ 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.



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 ETFP 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.”²

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. 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

² 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.



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 situada³, 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 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

³ 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.



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.

3. BECAS 21 BIS

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, de la 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 27-2022, 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 27-2022, 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 Institución⁴.

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

⁴ 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 27-2022, p. 27).



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 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 1775 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 condiciones⁵. 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, 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?

⁵ 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.



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 curriculista, 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).⁶

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:

Quando 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 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 SITRAINA, 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

⁶ 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.



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”⁷. 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.

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

⁷ 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.



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 ETFP.

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.