

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL 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 (REFORMA PARCIAL A LA LEY NO. 6868 Y SUS REFORMAS “LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE”)

VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS Y VARIOS SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º XXXXX

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Según el “Informe Inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo” (2017), entre los principales factores impulsores de cambios en el mundo del trabajo se encuentran:

- 1- **La globalización:** ha sido la característica más definitoria de la economía mundial en las últimas décadas. Según la OIT (2017), la globalización abarca la internacionalización de la producción, las finanzas, el comercio y la migración¹.
- 2- **La tecnología:** constituye un elemento esencial del crecimiento y el desarrollo, pero también de cambios en el mercado de trabajo. Innovaciones tecnológicas que sustentan la cuarta revolución industrial, como los megadatos, la impresión en tres dimensiones, la inteligencia artificial y la robótica, están teniendo un impacto en la transformación del trabajo².
- 3- **La demografía:** en los países desarrollados, en las últimas décadas, la tasa mundial de dependencia de las personas de 65 años o más con respecto a la población entre 15 y 64 años ha aumentado significativamente y se espera que siga creciendo con más fuerza, en los próximos quince años, lo cual tiene un fuerte impacto en la fuerza de trabajo.
- 4- **El cambio climático:** la acentuación de vulnerabilidades a causa del cambio climático podría implicar el abandono gradual de algunos empleos o su completa desaparición. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible subraya la interconexión entre el trabajo decente y la sostenibilidad y como el desarrollo económico y el medio ambiente deben dar un giro sustancial; de lo contrario, la degradación continua del entorno se encaminará a la destrucción de más empleos y medios de subsistencia, afectando de forma más directa a los grupos en mayores condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad³.

De acuerdo con este reporte, es necesario comprender cómo cada uno de estos factores influye en las grandes tendencias del futuro del trabajo para visualizar qué medidas podrían tomar los países para aprovecharlos y generar oportunidades⁴.

La Revolución Industrial 4.0 y sus retos para el futuro del empleo

El concepto de industria 4.0 surge en Alemania en 2011, para hacer referencia a una política económica gubernamental focalizada en estrategias de alta tecnología⁵; caracterizada por la automatización, la digitalización de los procesos, el uso de las tecnologías de la electrónica y de la información en la manufactura, la personalización de la producción⁶, la prestación de servicios, la creación de negocios de valor agregado y las capacidades de interacción y el intercambio de información entre humanos y máquina⁷. Así, considera la

¹ OIT (2017). Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591504.pdf

² Ídem

³ Ídem

⁴ Ídem

⁵ Mosconi, F. (2015). The new European industrial policy: Global competitiveness and the manufacturing renaissance. London, England: Routledge.

⁶ Sommer, L. (2015). Industrial revolution—Industry 4.0: Are German manufacturing SMEs the first victims of this revolution? Journal of Industrial Engineering and Management, 8, 1512-1532.

⁷ Cortés, C y otros (2017). El entorno de la industria 4.0: Implicaciones y perspectivas futuras. Conciencia Tecnológica, núm. 54, Noviembre 2017, México

introducción de las tecnologías digitales en la industria de la fabricación, tales como: el internet de las cosas (IoT)⁸, internet de los servicios (IoS)⁹, cómputo móvil, cómputo en la nube, el *big data*, redes de sensores inalámbricos, sistemas embebidos y dispositivos móviles, analítica avanzada, entre otros; pues de estas tecnologías depende la escalabilidad de la capacidad de cómputo; el procesamiento y análisis de datos; la accesibilidad global de los servicios vía internet u otros dispositivos móviles; y la creación de nuevos procesos, productos y modelos de negocio¹⁰. Esto genera los siguientes cambios:

- a) La forma en la que los productos se fabrican.
- b) Mejoramiento de la manufactura.
- c) Procesos totalmente automatizados e interconectados en las empresas.
- d) Un enfoque al desarrollo de competencias que agregan valor a las organizaciones para que se genere no solo mayor innovación de productos y procesos; sino también fábricas inteligentes y otros modelos de negocio.
- e) Mejoras a la cadena de suministro que incrementan la posición competitiva y la rentabilidad de las organizaciones¹¹.

De acuerdo con Cortes y otros (2017), la industria 4.0 representa “*un enfoque a la innovación de nuevos productos y procesos, a través de fábricas inteligentes, totalmente integradas en redes de trabajo que propician nuevas formas de colaboración e infraestructuras sociales*”. De tal forma, surgen diversos componentes que comienzan a tomar relevancia en el desarrollo económico y en herramientas necesarias para desempeñarse en el mercado laboral tales como las tecnologías mencionadas anteriormente, máquinas inteligentes, fábricas inteligentes, productos inteligentes, ciudades inteligentes, servicios inteligentes, entre otros. Esto tiene implicaciones y cambios globales dentro de las cuales se pueden enumerar las siguientes¹²:

1. Nuevos esquemas de colaboración e infraestructuras sociales.
2. Otras formas de interacción hombre-máquina.
3. Perfiles de puesto altamente especializados.
4. Procesos de trabajo más complejos.
5. Trabajo más flexible.
6. Ambientes de trabajo asistidos y dependientes de la tecnología.
7. Requerimientos para el manejo de tecnologías digitales, robots, programación y analítica como competencias transversales.

Ante esta realidad e implicaciones en materia de empleo, existe un consenso entre expertos y las organizaciones citadas anteriormente en la necesidad de que los países transformen sus sistemas educativos, en particular, los subsistemas encargados de la Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) los cuales

⁸ El internet de las cosas permite que los sistemas pueden interactuar entre sí y con los humanos en tiempo real.

⁹ El internet de los servicios (IoS) es el medio mediante el cual es posible ofertar y acceder a éstos

¹⁰ Ídem

¹¹ Cortes y otros, 2017

¹² Ídem

deben adaptarse al ritmo de cambio exponencial que conlleva la cuarta revolución industrial. Estos cambios permitirán brindar a los y las estudiantes las competencias para el aprendizaje permanente: el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Asimismo, esto contribuirá a la inclusión, equidad y movilidad social. Al respecto la UNESCO¹³ reconoce que la EFTP es una “*modalidad de aprendizaje que contribuye a la equidad, la justicia social, el aprendizaje a lo largo de toda la vida y el desarrollo sostenible*”.

Toda la situación antes descrita conlleva a una gran presión sobre los mercados laborales. Varios estudios han proyectado que más de la mitad de todos los empleos existentes cambien notablemente o desaparezcan ante los cambios que genera la Cuarta Revolución Industrial en sectores como informática, mecánica y bioquímica. En el siguiente Cuadro se presentan algunas estimaciones del impacto de la tecnología en el empleo de estudios realizados por la Universidad de Oxford, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OCDE y el Banco Mundial¹⁴:

Organización	Estimaciones
Universidad de Oxford	El 47% de los trabajadores de los Estados Unidos de América corren el riesgo de que sus puestos de trabajo se automaticen.
Pricewaterhouse Coopers	El 38% de los puestos de trabajo en los Estados Unidos de América, el 30 por ciento en el Reino Unido, el 21% en el Japón y el 35% en Alemania están amenazados por la automatización.
OIT (Chang y Huynh)	ASEAN-5: en los próximos veinte años, el 56% de los puestos de trabajo corren el riesgo de automatización.
McKinsey	El 60% de todas las ocupaciones comprenden al menos un 30% de actividades que técnicamente pueden automatizarse.
OCDE	Promedio de la OCDE: el 9% de los puestos de trabajo corren un alto riesgo. Hay un riesgo reducido de automatización completa, pero una gran proporción (entre el 50% y el 70% ciento) de tareas con riesgo de automatizarse.
Roland Berger	Europa occidental: de aquí a 2035 se habrán perdido 8,3 millones de empleos en el sector industrial frente a 10 millones de puestos creados en el sector servicios.
Banco Mundial	Dos tercios de todos los puestos de trabajo de los países desarrollados pueden automatizarse.

Ahora bien, tal y como señala la OIT en el “*Informe Inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*” (2017), es necesario considerar que la eliminación de determinadas tareas específicas de un puesto de trabajo específico no significa que este necesariamente vaya a desaparecer; sino que los trabajadores tendrán que adaptarse a nuevos entornos laborales donde trabajen conjuntamente con “máquinas inteligentes” y robots “colaborativos”¹⁵.

¹³ UNESCO-UNEVOC, Estrategia para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP) (2016-2021)

¹⁴ Fuente: OIT, 2017: 29

¹⁵ Idem

De acuerdo con la OIT (2017), el principal reto del cambio tecnológico consiste en encontrar estrategias de apoyo al sector empresarial en esta transición y facilitar que las personas trabajadoras transiten de los llamados empleos de la “vieja economías” hacia los nuevos empleos, en lo que se refiere a sus competencias y trayectoria entre ocupaciones, así como en la distribución del incremento de la productividad equitativamente, derivado de las nuevas formas de tecnología como la robotización y la inteligencia artificial¹⁶.

En la siguiente tabla se presentan algunas recomendaciones emitidas en estudios e informes recientes por el Foro Económico Mundial, FEM (2018), el BID (2019), la OCDE (2019) y la OIT (2019) sobre el Futuro del Trabajo y la Revolución Industrial 4.0:

Organización	Recomendaciones
FEM	<p>Para los gobiernos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordar el impacto de las nuevas tecnologías en los mercados laborales a través de políticas educativas mejoradas dirigidas a aumentar los niveles de educación y habilidades de personas de todas las edades. • Implementar mejoras en la educación y formación profesional para mejorar la provisión de habilidades del lado de la demanda. • Reformar y ampliar los esquemas de protección social existentes para apoyar mejor a quienes pueden necesitar apoyo para adaptarse al nuevo mercado laboral. <p>Para las industrias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar estrategias para apoyar la mejora de su fuerza laboral actual hacia nuevos roles más calificados. • Al contar con talento adecuadamente capacitado, las empresas pueden desarrollar estrategias para posicionarse como organizaciones de aprendizaje y ofrecer y recibir apoyo para la actualización y reconversión de los y las de trabajadoras. <p>Para los trabajadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recibir servicios de apoyo durante los períodos de transición laboral, fases de recapitación y perfeccionamiento por parte de las entidades de gobiernos y empleadores, pues existe una necesidad incuestionable de asumir la responsabilidad personal del propio aprendizaje de por vida.¹⁷
BID	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar profundamente los sistemas de educación, formación y capacitación en la región, hacia modelos de formación a lo largo de la vida que brinden servicios modernos que permitan a las personas. • Crear un sistema moderno de gestión de la información que utilice todas las fuentes disponibles (datos masivos, fuentes tradicionales y otras fuentes) con el fin de que el sistema de formación tenga mayor capacidad de adaptarse a las nuevas demandas de habilidades del mercado laboral • Anticipar las demandas del mercado para construir un sistema que permita a las personas acceder y progresar en trayectorias de aprendizaje y laborales

¹⁶ OIT, 2017

¹⁷ FEM, 2018

Organización	Recomendaciones
	<p>exitosas, con una fácil transferibilidad entre trabajos y ocupaciones, a partir de adquirir nuevas competencias o profundizar las que ya poseen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar las diferencias que el impacto de las nuevas tecnologías tiene por sexo/género y las oportunidades que esta le ofrece a las personas, las empresas y el Estado para enfrentar estos desafíos¹⁸.
OCDE	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar competencias necesarias a lo largo de la vida para garantizar que los países pueden adaptarse y progresar en un mundo tan cambiante donde todas las personas puedan tener acceso a oportunidades. • Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad: desarrollar una serie de competencias sólidas para garantizar que los países y su población obtienen todo el valor económico y social de esta inversión pues las personas también necesitan oportunidades, estímulos e incentivos para usar sus competencias de forma plena y eficaz en el trabajo y en la sociedad. • Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias¹⁹.
OIT	<p>Aumentar la inversión en las capacidades de las personas</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida que permita a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente. • Incrementar las inversiones en las instituciones, las políticas y las estrategias que presten apoyo a las personas a lo largo de las transiciones que entraña el futuro del trabajo. • Aplicar un programa transformador y mensurable para la igualdad de género. • Proporcionar protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez²⁰.

Fuente: elaboración propia con base en FMI, 2018; BID, 2019; OCDE, 2019 y OIT, 2019

La mayoría de las investigaciones indican que el impacto potencialmente divergente de la introducción de la tecnología de automatización demuestra cómo el diseño del trabajo, es decir, cómo se organizan las tareas en los trabajos y la posesión o falta de habilidades que complementan las tecnologías introducidas y contribuyen a los resultados finales para empresas y trabajadores. Esto significa que aquellas personas trabajadoras que posean las habilidades más demandadas podrían aumentar sus ingresos y la calidad del trabajo, mientras que por el contrario, aunque la automatización solo afecte a un subconjunto de las tareas dentro de un rol laboral, aquellas personas que carezcan de las habilidades apropiadas para adaptarse a nuevas tecnologías y transitar a tareas de un mayor valor podrían ver sus ingresos, calidad laboral y calidad de vida disminuidos considerablemente, como también el valor de su trabajo.

Adaptación de Costa Rica al contexto de Revolución Industrial 4.0

¹⁸ BID, 2019

¹⁹ OCDE (2019). Estrategia de Competencias de la OCDE 2019. Competencias para construir un mundo mejor. España: OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>

²⁰ Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (2019). Trabajar para un futuro más prometedor. Resumen. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662541.pdf

En el estudio *“Inteligencia artificial y crecimiento económico. Oportunidades y desafíos para Costa Rica”* (2019), se menciona que la cuarta revolución industrial podría abrir una ventana de oportunidad para que los países en desarrollo aceleren su crecimiento y reduzcan las brechas de ingresos con los países más avanzados.²¹

Según resultados del ejercicio de crecimiento económico especulativo realizado en este estudio se sugiere que de acelerar el ritmo de adopción de tecnologías asociadas a la Inteligencia Artificial (IA), la tasa de crecimiento de Costa Rica podría acelerarse en más de un punto porcentual por año durante la próxima década y este crecimiento, no se restringiría a un pequeño grupo de sectores de alta tecnología, sino que podría convertirse en un fenómeno de carácter general²².

Para Costa Rica, el estudio de Albrieu y otros (2019) concluye que ante el panorama incierto, el país debería estar preparado para afrontar un escenario de una rápida adopción de IA y otras tecnologías vinculadas a la cuarta revolución industrial, que conllevarían a mayores probabilidades de automatización que no serían muy distintas a las de los países más adelantados, donde el esfuerzo de re-adaptación de la mano de obra sería considerablemente mayor²³.

Con base en la investigación de Frey & Osborne (2017), que estima las probabilidades de automatización para el mercado de trabajo estadounidense y los resultados de la Encuesta Continua de Empleo 2018, este estudio identifica las 10 ocupaciones más y menos susceptibles de ser automatizadas en el país. En este estudio se señala que para Costa Rica, por ejemplo, el sector de comercio emplea aproximadamente un 18% de la fuerza de trabajo y de estos empleos el 57% –en promedio– tiene una alta probabilidad de automatización. Por otra parte, para el subsector de construcción, alojamiento y servicios de comida que emplean alrededor del 7% del total de los trabajadores, en promedio un 68,3% de los puestos en construcción son altamente susceptibles de ser automatizados, mientras que para alojamiento y servicios de comida el porcentaje asciende al 84%²⁴.

Se debe subrayar, que el que una ocupación sea más susceptible de ser automatizada no necesariamente significa que este vaya a desaparecer, sino significa que existe una alta posibilidad de que muchas de las tareas involucradas en estas pueden ser fácilmente automatizables con las nuevas tecnologías y se requiera mayor involucramiento humano para complementarlas, así como para un mayor enfoque en otras tareas más asociadas con el análisis, la creatividad, la gerencia, etc²⁵.

²¹ Albrieu, R. Et al (2019). Inteligencia artificial y crecimiento económico Oportunidades y desafíos para Costa Rica. Recuperado de: <https://news.microsoft.com/uploads/prod/sites/41/2018/12/CIPPEC-Inteligencia-artificial-y-crecimiento-econ%C3%B3mico.-Oportunidades-y-desaf%C3%ADos-para-AM%C3%89RICA-LATINA-web-2018-Final.pdf>

²² Ídem

²³ Ídem

²⁴ Ídem

²⁵ Ídem

De esta manera, la incorporación de las nuevas tecnologías podría potenciar a la organización y la productividad de las personas, siempre y cuando estas cuenten con las habilidades y/o competencias necesarias para complementar la IA y así desplegar su potencial. Sin embargo, de acuerdo con Albrieu y otros (2019) actualmente, sólo el 26% de la fuerza de trabajo de Costa Rica cuenta con estas capacidades²⁶, lo que evidencia la relevancia del papel fundamental que poseen las instituciones de formación en el país, entre ellas el INA, de cara a la Cuarta Revolución Industrial.

En esa misma línea este estudio indica que los institutos de formación deben: a) mejorar la calidad de la educación básica para poder incorporar habilidades y conocimientos generales más avanzados; b) repensar la educación terciaria y universitaria de manera que esta facilite la transición de una persona al mundo del trabajo y a estas nuevas demandas de habilidades y competencias; **c) potenciar los mecanismos de educación y formación técnica y profesional intensificando la interacción entre el mundo del empleo y el mundo empresarial; y d) contemplar actualizaciones periódicas de los sistemas de capacitación y entrenamiento que respondan a la velocidad del cambio tecnológico dentro de las empresas²⁷.**

Inclusión social

El estudio además plantea que es necesario que el país genere políticas de protección social para aquellas personas trabajadoras y desempleadas que se podrían ver mayormente afectadas por la automatización y la cuarta revolución. Algunos segmentos de la población podrían no tener un tránsito fácil a nuevos empleos u ocupaciones dentro de la misma rama de actividad o en otra distinta²⁸. Punto que resulta clave para Costa Rica, los datos de desempleo y pobreza, según el INEC, existe una estrecha correlación entre ambas condiciones, así como con la informalidad.

Es por esta razón, que es fundamental que el país logre anticipar estas tendencias y que desarrolle una estrategia de inversión en capital humano lo suficientemente efectiva para poder readaptar los diferentes segmentos de la fuerza de trabajo -especialmente, a aquellos en mayores condiciones de vulnerabilidad- para que estén preparados para afrontar estos cambios²⁹. En esta estrategia país de inversión del talento humano, el INA debe jugar un rol crucial formando a las personas trabajadoras con las competencias necesarias y requeridas para el trabajo del futuro, pero, además, apoyando en la reconversión de aquellas personas con mayores condiciones de vulnerabilidad y/o exclusión.

Realidad del empleo Costa Rica: desempleo, pobreza y brechas sociales

²⁶ Ídem

²⁷ Ídem

²⁸ Ídem

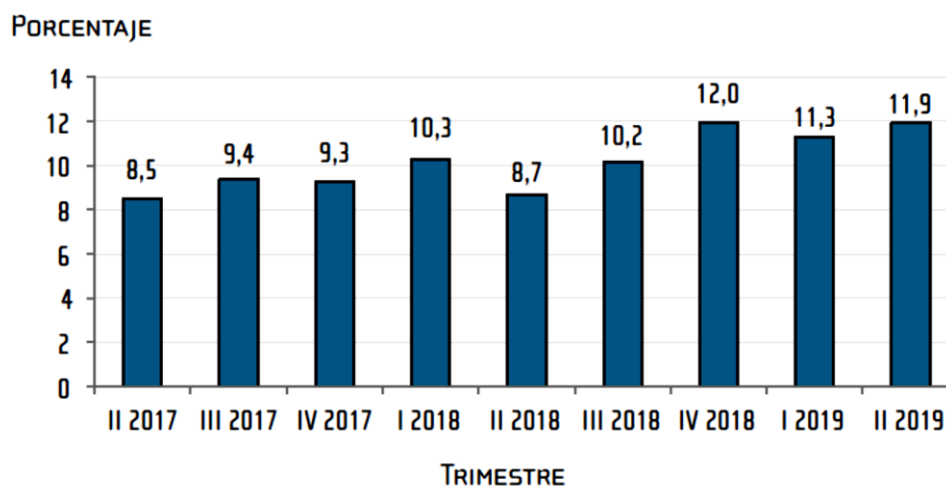
²⁹ Ídem

Según el Reporte Global de la OIT *“Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias del 2019,”* para lograr promover el trabajo decente e impulsar la justicia social se requiere de mercados laborales inclusivos y eficaces³⁰. Para ello, el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (2017) **recomienda centrar el programa sobre el futuro del trabajo en las personas, sus capacidades y en el potencial de las instituciones del mercado de trabajo**³¹.

En **Costa Rica**, según la Encuesta Continua de Empleo del INEC (2019) para el segundo trimestre de este año la tasa de desempleo fue de 11,9%, 3 puntos porcentuales superior respecto al segundo trimestre del año anterior y 0,6 puntos porcentuales respecto al primer trimestre de este año. Para la población femenina, la tasa de desempleo fue de 15,0% incrementándose en 3 puntos porcentuales, mientras para la población masculina aumentó 3,2 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre de 2018 (fue de 9,9%).

Entre el segundo trimestre del 2017 al segundo trimestre del 2019 la tasa de desempleo se ha incrementado en 3,5 puntos porcentuales, pasando de 8,5% a 11,9%. Durante este periodo el registro más alto fue en el último trimestre del año anterior, con 12%, seguido del 11,9% registrado en abril-junio de este año. Por otra parte, en cuanto al porcentaje de personas ocupadas en subempleo, para el 2019, se estimó en 10,3%, teniendo un incremento de 1,2 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior. Según el INEC (2019), esto se explica por el aumento estadísticamente significativo de las personas que trabajan como asalariadas y de la tasa de subempleo en la zona rural. Según sexo, se mantiene la misma tendencia al alza que en el año anterior³².

Gráfico: Costa Rica Tasa de desempleo, II trimestre 2017-II trimestre 2019



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2019

³⁰ OIT, 2019

³¹ Ídem

³² Ídem

El empleo remunerado de calidad es fundamental para garantizar calidad de vida a los hogares del país, en particular, para generar movilidad social y reducir desigualdades en aquellas poblaciones que se encuentran en mayores condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad. Según los resultados de la ENAHO 2018, para Costa Rica la incidencia de la pobreza en términos de personas es de 22,9%, (1 142 069 personas) en 2018. Por su parte, el porcentaje de la población en extrema pobreza se estima en 7,2%, (360 783) con ingresos per cápita inferiores al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) en el mismo año.

En cuanto a la Pobreza por Línea de Ingreso, los resultados de esta encuesta muestran que el 21,1% de los hogares del país se encuentra en esta situación, que en términos absolutos equivale a 328 848 hogares, mientras que los hogares en pobreza extrema por línea de ingreso corresponden a 6,3% en 2018, que en términos absolutos representa 99 034 hogares. Por pobreza multidimensional en 2018, el porcentaje de hogares pobres corresponde a 19,1% (298 630 hogares)³³.

Si se consideran los datos anteriormente expuestos y se analiza la tasa de desempleo abierto entre las personas con condición de pobreza se puede evidenciar que el panorama no es muy positivo para estos hogares. Según el INEC (2018), la tasa de desempleo abierto entre los hogares con condiciones de pobreza es 4,3 veces más alta que la de los no pobres (23,0% frente a 5,3%). Asimismo, la tasa de ocupación es 24,0 puntos porcentuales más baja en relación con los no pobres y la relación de dependencia económica alcanza a ser de 237 personas dependientes económicamente por cada 100 personas de la población económicamente activa (PEA) entre personas con condición de pobreza, frente a 94 por cada 100 de la población no tiene esa condición³⁴. En conclusión, existe una estrecha correlación entre pobreza y desempleo.

Finalmente, entre las personas con condición de pobreza ocupadas el 84,7% tiene un empleo informal, mientras en los no tienen esa condición la informalidad es de 33,1% y como se señaló en la sección anterior, algunos estudios cuentan con suficiente evidencia para establecer una relación simultánea y de auto refuerzo entre la informalidad, pobreza y exclusión social, que termina generando un círculo vicioso de desigualdad intergeneracional y privación³⁵.

Características de la población desempleada

Del total de personas desempleadas, 50,6% son mujeres (149 495) y 49,4% son hombres (146 085). Según el INEC (2019) el aumento interanual de la población desempleada es resultado del incremento de la oferta en el mercado de trabajo, tanto en zona rural como en urbana y en hombres y mujeres³⁶. Según grupo de edad, el 38,5% de las personas desempleadas se encuentre en el rango de edad de 15 a 24 años; seguido de 24,3% entre

³³ INEC, 2018

³⁴ Ídem

³⁵ OIT, 2019

³⁶ INEC, 2018

los 25 a 34 años; 16,3% entre los 35 a 44 años; 15, 5% de 45 a 59 años y 5,3% de 60 años o más. Estos resultados son consecuentes con el Reporte Global de la OIT (2019) que indica que el desempleo es un problema más agudo para la población joven y las mujeres y que un desafío global que debe abordarse es la educación y formación técnica de las personas jóvenes que no estudian ni trabajan.³⁷

Por otra parte, según datos de la ENAHO 2018, entre las personas de 18 a 24 años un 57,1% no se encuentra asistiendo a la educación formal y entre 13 a 17 años un 11.0% tampoco lo hace³⁸. **Esto significa que cerca del 68,1% de la población entre 13 a 24 años se encuentra excluida de posibilidades de formación que les permitan mejorar su perfil de empleabilidad**, lo que podría explicar, porqué un importante número de personas en ese rango de edad se encuentre en búsqueda de empleo y que un alto porcentaje de estos no logre una alcanzar una inserción laboral exitosa.

Según nivel educativo de la población desempleada, un 31% tiene secundaria incompleta, 20% secundaria completa, 19% primera completa, 13% universitario con título, 9% primaria incompleta o menos y 8% universitario sin título. Esto significa que el 79% de la población desempleada posee un nivel educativo de secundaria completa o inferior, que corresponde en términos absolutos a 232.294 personas³⁹. De este último grupo, 207.174 personas poseen un nivel educativo entre primaria completa a secundaria completa, lo que significa que, en caso de requerirlo, podría acceder a los servicios de formación técnica y profesional del INA para incrementar su perfil de empleabilidad y/o también a servicios educativos de adultos para finalizar la secundaria en aquellos casos que no la posean.

Para aquellas personas con un nivel inferior a primaria completa (25.123), es fundamental que los servicios públicos de empleo y de educación desarrollen estrategias articuladas para conseguir que esta población logre incorporarse a alguna alternativa educativa que les permita incrementar su perfil de empleabilidad y lograr el desarrollo de competencias técnicas y habilidades blandas/sociales de alta demanda. Pues de lo contrario, se encontrarán en el grupo de personas con mayores posibilidades de desempleo a largo plazo o de informalidad.

Por su parte, como lo han señalado estudios del BID (2019) e informes de la OIT (2019) y OCDE (2019) en la región latinoamericana y del Caribe se observa una tendencia cada vez mayor a que las personas con estudios superiores no logren encontrar empleo como profesional y que terminen empleándose en otras ocupaciones, lo que reafirma la importancia de saber cuáles son las habilidades emergentes y más demandadas que requiere el mercado laboral en todo el mundo⁴⁰ y la **necesidad de programas de formación profesional continua permanente para que las personas puedan reconvertirse profesionalmente.**

³⁷ OIT, 2019

³⁸ INEC-ENAHO, 2018

³⁹ INEC-ECE-II, 2019

⁴⁰ BID, 2019

Para el segundo trimestre 2019, un 47% cuenta con experiencia de trabajo, 35% se encuentra desempleado por razones del mercado y cierre de actividades propias, 11% por razones personales y 7% sin experiencia. Estos datos reflejan que en las actuales dinámicas de trabajo el contar con experiencia laboral tampoco es una garantía de encontrar empleo o permanecer en este. Las dinámicas actuales de trabajo generan cada vez más una mayor incertidumbre respecto al empleo, siendo más probable que las personas trabajadoras transiten entre ocupaciones, lo que hace que la reconversión y actualización profesional mediante la capacitación profesional sea fundamental para conseguir un empleo.

Asimismo como lo señala el estudio del BID sobre “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe” si bien las habilidades más demandadas suelen ser en su mayoría técnicas, las tendencias dinámicas del mercado actual, de la industria 4.0 y el futuro del trabajo, subrayan cada vez más la relevancia de que de que las personas desarrollen habilidades sociales o blandas, tales como, comunicación e interacción exitosa con otras personas, pensamiento crítico, capacidad de pensar creativamente y particularmente, aprender a aprender⁴¹. Esto evidencia el importante rol que puede tener el INA en potenciar este tipo de competencias actitudinales.

Empleabilidad, formación profesional y tendencias

Para la OIT la empleabilidad *“se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente”*. Por consiguiente, para mejorar la empleabilidad de las personas, la educación, formación y la capacitación son elementos fundamentales que incrementan las posibilidades de que estas se involucren en el mercado laboral⁴².

Las megatendencias mencionadas anteriormente están exigiendo a las personas una mayor demanda de competencias no rutinarias de alta cualificación y la necesidad de pasar de un sistema de formación profesional que concentra el aprendizaje en etapas concretas a un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida, que no termine a una edad temprana, cuando las personas estudiantes completan la educación secundaria o terciaria, sino que debe mantenerse constante a lo largo del ciclo de vida de las personas⁴³.

Lo anterior, porque ante estas tendencias aquellas personas que se encuentre capacitadas y con las competencias adecuadas para el trabajo y para la vida serán aquellas que puedan aprovechar mejor las oportunidades actuales y desempeñar un papel activo en la configuración del futuro. Por el contrario, aquellas personas que no logren prepararse para estos escenarios correrán un mayor riesgo de quedarse atrás⁴⁴.

⁴¹ BID, 2019

⁴² Decreto N°41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP (2019) Creación del Sistema Nacional de Empleo.

⁴³ BID, 2019

⁴⁴ BID, 2019

Debido al cambio tecnológico y las transformaciones en el trabajo del futuro es cada vez más importante que los servicios de formación técnica y profesional provean a sus estudiantes de una base sólida de competencias básicas que les genere resiliencia frente a un mercado laboral dinámico, donde se espera que las competencias técnicas específicas queden desfasadas con mayor rapidez que en el pasado. Es por esta razón, que países como Bélgica se están focalizando aún más en la empleabilidad máxima del estudiante. Por ejemplo, en Bélgica la Agencia Flamenca para la Formación Empresarial (Syntra Vlaanderen) como anticipación al trabajo por cuenta propia está apoyando el desarrollo de las competencias empresariales de estudiantes de formación profesional.⁴⁵

De acuerdo con la OCDE (2019) los sistemas de Formación Profesional pueden generar altos niveles de empleo, pero para ello deben tener la capacidad de reaccionar con rapidez a las cambiantes tendencias de competencias más demandadas. En esa línea, un estudio realizado por esta organización subraya la importancia de que la formación profesional proporcione a los (as) estudiantes las oportunidades de aprendizaje en el trabajo de alta calidad a través de programas de prácticas o de otro tipo que les permitan desarrollar las competencias básicas sólidas y competencias laborales específicas más demandadas en el mercado laboral. Esto les permite un mayor acceso a trabajos que requieren competencias de nivel medio o alto y proveer una base duradera para el aprendizaje a lo largo de la vida⁴⁶.

Al respecto la OCDE (2019:110) comenta lo siguiente:

“Para que los programas de aprendizaje en el trabajo faciliten una transición sencilla hacia el empleo estable, deben diseñarse de forma que satisfagan las necesidades de los trabajadores y los empleadores. Un nuevo análisis resalta la crucial importancia del diseño de las prácticas (en especial en cuanto a su duración y remuneración) y de las medidas de apoyo para garantizar que los beneficios de la inversión en prácticas superen los costes para los empleadores. Datos internacionales muestran que un diseño efectivo de las prácticas proporciona una mayor rentabilidad que las políticas de incentivos económicos a los empleadores como las exenciones fiscales.”⁴⁷

Por último, un análisis realizado por la OCDE destacó el importante papel de la orientación profesional en la lucha contra la desigualdad.⁴⁸

En cuanto al capital humano, el desarrollo de competencias efectivas garantiza el éxito en la inclusión laboral y en la sociedad e implica la movilización de conocimiento, actitudes y valores para satisfacer demandas complejas. Según la *“Estrategia de Competencias de la*

⁴⁵ Kis, 2010; citado por OCDE, 2019

⁴⁶ Ídem

⁴⁷ OCDE, 2019

⁴⁸ Ídem

OCDE 2019”, actualmente, las competencias que garantizan una inserción laboral efectiva son las competencias básicas; las competencias cognitivas y metacognitivas transversales; las competencias sociales y emocionales; y los conocimientos y competencias profesionales, técnicas y especializadas.

Lo anterior se evidencia en los datos de la ECE del I y II trimestre del 2019 los cuales señalan que, de la población ocupada cerca del 65,7% tienen un nivel educativo de secundaria incompleta o superior. Mientras tanto, para la población desocupada, son las personas con primaria incompleta e inferior, los grupos más representativos (61,4% del total).

Los datos anteriormente expuestos reflejan la relevancia formación profesional como factor habilitante para que las personas logren insertarse al empleo y alcanzar movilidad social, pero también, la necesidad de articulación del nivel secundario con el mercado laboral mediante el fomento de competencias productivas, -como lo señala el Informe Regional de Desarrollo Humano (2016)- y el aprendizaje permanente a lo largo de la trayectoria de vida de una persona para mantenerse empleada.

Según las estimaciones de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE-2017) sobre la diferencia anual estimada entre oferta y demanda de profesionales bilingües para el 2019 habrá una demanda de 37.322 trabajadores operativos bilingües con altos niveles de inglés y una demanda de trabajadores no especializados de 6.767 mayoritariamente en el área de ciencias de la vida y manufactura. En cuanto a la diferencia entre la oferta y demanda de profesionales bilingües, considerando los graduados de mayor demanda, para ese mismo año, CINDE identificó un total de 18.800 trabajadores⁴⁹.

Los sistemas de educación y formación profesional (EFP) tradicionalmente se dirigieron a estudiantes con bajo rendimiento académico con el fin de apoyarles a adquirir las competencias necesarias para trabajar en sectores caracterizados por el desempeño de tareas manuales que requerían de un nivel de competencias bajo. Para la OCDE (2019), esta concepción de la EFP es el reflejo de un pasado en el que las economías se basaban más en sectores manufactureros y en el que la proporción de población con un nivel competencial bajo era mayor⁵⁰.

La complejidad del mercado laboral y las megatendencias han conllevado una serie de desafíos que han implicado una transición hacia un modelo de EFP más sensible a las necesidades de las economías modernas pues los (as) trabajadores (as) de los sectores técnicos necesitan una serie de competencias más amplias y de mayor nivel⁵¹.

Contrario a décadas atrás, los sistemas de EFP actuales atraen a estudiantes con diferentes niveles de rendimiento y los capacitan con las competencias necesarias para

⁴⁹ CINDE (2017) Diferencia anual estimada entre oferta y demanda de profesionales bilingües. San José: CINDE

⁵⁰ OCDE, 2019

⁵¹ Ídem

conseguir empleos que requieren de un nivel de competencias medio o alto en los que la formación continua es ineludible. Los sistemas de EFP deben ser flexibles y permitir a sus estudiantes transitar a ramas académicas y progresar hasta los niveles educativos más altos incluso la universidad, poniendo más énfasis en el aprendizaje en el trabajo⁵².

Lo anterior implica un fuerte vínculo entre los sistemas de EFP y el mercado laboral para que los primeros puedan actualizarse y anticiparse a los cambios que tienen lugar en los entornos laborales. Cuando están bien diseñados, los sistemas de EFP pueden ofrecer un alto nivel de empleabilidad y dar acceso a trabajos de alta calidad, incluyendo sectores emergentes como la economía digital⁵³.

De igual manera, para las personas y para las empresas, los títulos educativos se han vuelto menos “fiables” para garantizar el nivel de competencias que posee una persona y, además, el dinamismo del mercado laboral requiere opciones más individualizadas y flexibles, en lugar de los títulos tradicionales. Esto ha llevado al desarrollo de nuevos tipos de formación que permiten más flexibilidad para que las personas adquieran las competencias requeridas en periodos más cortos, dado que sus necesidades de mejora y actualización cambian con el paso del tiempo.

Otra tendencia de la EFP es la necesidad urgente de promover fuertemente el aprendizaje durante todo el ciclo de vida (aprendizaje permanente), incluidas todas las etapas de educación y formación, ya sean dentro del sistema de educación formal o fuera de él. El aprendizaje para adultos abarca toda actividad educativa o formativa con fines relacionados con el empleo e incluye la educación o formación formal, la educación o formación no formal y el aprendizaje informal.

Según la “*Estrategia de Competencias de la OCDE*” (2019), algunas lecciones clave de política sobre el desarrollo de las competencias necesarias a lo largo de la vida, son las siguientes:

- a) **Mejorar las aspiraciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida:**
El desarrollo de estrategias nacionales para promover la sensibilización sobre sus beneficios apoya y orienta el desarrollo de políticas coherentes y coordinadas.
- b) **Proporcionar un buen punto de partida para el aprendizaje a lo largo de la vida:**
Los países deben identificar a aquellas personas estudiantes más desfavorecidas con el fin de brindarles la orientación adecuada, así como implementar programas de apoyo a las familias, incluido ayudas económicas y becas para garantizar que las personas, especialmente aquellas en mayores condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad, tengan un inicio positivo en el aprendizaje. Estos sistemas deben incluir orientación y asesoría a las personas jóvenes más desfavorecidas, oportunidades de aprendizaje de alta calidad y en el trabajo, competencias básicas combinadas con formación práctica y formación continua”.

⁵² Ídem

⁵³ Ídem

- c) **Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea asequible y sustentable:** los países pueden ejecutar sistemas de financiación para quienes más lo necesitan, incluyendo esquemas de financiación pública sostenible.
- d) **Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea visible y gratificante:** los países pueden adoptar un enfoque basado en las competencias para las cualificaciones formales, implementando acciones como las siguientes: fomentando la certificación de la educación y formación no formal; reconociendo el aprendizaje no formal e informal en su marco nacional de cualificaciones; aprovechando la tecnología para certificar competencias.
- e) **Hacer que el aprendizaje a lo largo de la vida sea accesible y relevante:** los países deben desarrollar sistemas de EFTP que pongan en el centro las necesidades de los (as) estudiantes y los empleadores adaptando los programas a las necesidades y contextos específicos de estos.

Otra tendencia relevante en la EFP identificada en los países miembros de la OCDE es la posibilidad de **validar y certificar las competencias adquiridas durante el aprendizaje previo**. Esto tiene múltiples beneficios para las personas, pues les facilita la empleabilidad, el uso de sus competencias, una satisfacción laboral mayor y les puede facilitar reincorporarse en el aprendizaje formal, al reducir el tiempo y costos requeridos para obtener un título “tradicional”⁵⁴.

Por otro lado, para los empleadores, el validar o certificar competencias les facilita el identificar de mejor manera las competencias de sus empleados (as), evitar desajustes de competencias, generar una mayor productividad y reducir la rotación de personal. Y para la sociedad en general, el reconocimiento de competencias mejora la correspondencia de competencias en el mercado laboral, reduce las prestaciones por desempleo y mejora la recaudación fiscal⁵⁵.

Por lo tanto, cada vez es más necesario reconocer las competencias de aprendizaje previo y hacer que sus procesos de evaluación sean más accesibles y eficientes para todas las partes interesadas, sobre todo porque las oportunidades de aprendizaje fuera de la educación formal inicial están excluidas de la educación formal y los marcos nacionales de cualificaciones no necesariamente facilitan la comprensión y puesta en valor de este proceso por parte de los empleadores, los proveedores de formación y educación formal y los futuros estudiantes⁵⁶.

El INA como potenciador de la empleabilidad en un contexto de innovación

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se crea en 1965 mediante la Ley N°3506, reformada posteriormente, en 1983, mediante la Ley N° 6868. Es una institución autónoma que tiene como finalidad principal promover y desarrollar la capacitación y formación

⁵⁴ Ídem

⁵⁵ Ídem

⁵⁶ Ídem

profesional, a las personas mayores de 15 años y personas trabajadoras, en todos los sectores de la economía, para contribuir a mejorar las condiciones de vida y el desarrollo económico social del país.⁵⁷

Si bien, las atribuciones del INA fueron consecuentes con la misión de la institución en el periodo en que la ley fue promulgada⁵⁸, en la actualidad, los principales factores impulsores de cambios en el mundo del trabajo, tales como la tecnología, la demografía, la globalización y el cambio climático, están influyendo en las grandes tendencias del futuro del trabajo y planteando nuevos desafíos a los institutos de formación profesional sobre sus estrategias de desarrollo de habilidades y competencias en sus poblaciones objetivo, con el fin de que las personas logren realizar transiciones más efectivas en el empleo a lo largo de su ciclo de vida. Es decir, requieren ser ajustadas acorde a las nuevas tendencias de un mercado laboral que exige una actualización para poder, a partir de ello, aumentar la capacidad humana y mejorar, consecuentemente a partir de una potenciación de nuevas habilidades la calidad del trabajo.

Según CINTERFOR, OIT (2017), existen 10 lineamientos fundamentales para construir sistemas sólidos de formación profesional para el trabajo que los institutos de formación profesional deben tener presentes, los cuales son los siguientes:

- 1) Promover la alineación con las políticas de desarrollo productivo y con los cambios tecnológicos.
- 2) Construir políticas públicas de formación para el trabajo y para la vida sobre la base del diálogo social.
- 3) Asegurar la existencia de un marco regulatorio que cubra los aspectos medulares para un sistema integrado de formación profesional.
- 4) Garantizar un financiamiento suficiente, permanente y avalado por la legislación.

⁵⁷ Acuerdo de Junta Directiva N°046-2011-JD, del 05 de abril de 2011.

⁵⁸ Según el artículo 3 de la citada ley, para alcanzar sus fines, el INA tiene las siguientes atribuciones:

a) Organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con las directrices del Poder Ejecutivo y con las disposiciones legales correspondientes; b) Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, o convenir en su ejecución con otros entes públicos o privados, tanto para futuros trabajadores y trabajadores por cuenta propia, como para personas empleadas, subempleadas o desempleadas, así como promover la constitución de empresas; c) Prestar asistencia técnica a instituciones y empresas para la creación, estructuración y funcionamiento de servicios de formación profesional; ch) Establecer empresas didácticas y centros de formación-producción, o apoyar la creación y funcionamiento de estos, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales; d) desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los (as) trabajadores (as) que se sometan a las evaluaciones, en las áreas que imparta el Instituto, independientemente, de la forma en que esos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos; e) Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, que tiendan a aumentar el ingreso familiar de los grupos de población de menores recursos; f) Dictar, cuando sea necesario y no corresponda a otras instituciones públicas, normas técnico-metodológicas que regulen los servicios de capacitación y formación profesional, que ofrezcan entidades privadas a título oneroso, así como, velar por su aplicación; g) Realizar o participar en estudios e investigaciones en materias relacionadas con sus fines; h) Establecer y mantener relaciones con otras entidades nacionales, extranjeras o internacionales que tengan objetivos similares y suscribir con ellas acuerdos de intercambio y cooperación cuando fuere conveniente; i) Las demás que sean necesarias para alcanzar el objetivo previsto en el artículo 2º de esta ley.

- 5) Promover la formación a lo largo de la vida y la articulación entre la educación formal y formación profesional.
- 6) Impulsar el aprendizaje de calidad.
- 7) Avanzar en la calidad y pertinencia de la formación a través de la mejora institucional continua, el desarrollo de conocimientos y generación de información relevante.
- 8) Utilizar las metodologías y enfoques pedagógicos más eficaces, con base en la evidencia y mejorarlos continuamente, con base en la experimentación y la evaluación.
- 9) Promover la igualdad de oportunidades y la inclusión social.
- 10) Articular con los servicios de empleo, de orientación vocacional y con las políticas activas de mercado laboral⁵⁹.

De acuerdo con estos lineamientos, el INA es una institución que tiene un rol fundamental para generar el talento humano requerido para que el país afronte los nuevos retos de cara a la Cuarta Revolución Industrial y las tendencias del futuro del trabajo, incrementando la empleabilidad de la población, pero además, contribuyendo al desarrollo empresarial, la mejora de la competitividad, la descarbonización de la economía, la reducción de la pobreza y la desigualdad social, y con ello, mejorando la calidad de vida. **No obstante, para ello, la institución debe modernizarse y tener la capacidad de adaptarse a estas tendencias, para brindar respuestas oportunas, pertinentes, efectivas y eficaces para estas nuevas dinámicas.**

Estado actual del INA

En la última década, el INA se enfrenta a una serie de desafíos estructurales asociados a la cuarta revolución industrial, tendencias futuras de empleo, tendencia global, regional y nacional de desempleo, entre otras. Pero, además, afronta una serie de limitaciones internas, relacionadas con sus atribuciones legales, regulaciones de índole administrativo, modelo de organización y de gestión, entre otras que inciden en su capacidad de respuesta para ampliar su cobertura, incrementar su impacto, alcances y resultados.

Estas limitaciones inciden en su capacidad de adaptarse a las dinámicas complejas y cambiantes del mercado laboral, que cada vez más requieren respuestas ágiles, oportunas y pertinentes para desarrollar programas y estrategias de competencias acorde a las demandas de un mercado laboral cada vez más cambiante pero igualmente exigente.

A continuación, se presentan algunos problemas de gestión y adaptabilidad que actualmente, enfrenta la institución.

Problemas de cobertura, impacto y pertinencia experimentados por el INA

La cobertura geográfica del INA abarca todo el territorio nacional, a través de 55 centros ejecutores, distribuidos en nueve unidades regionales: Cartago (6), Central Occidental (9),

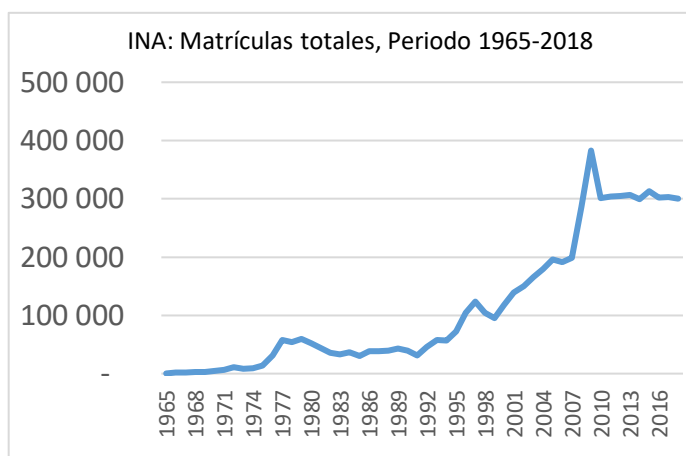
⁵⁹ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (2017). El futuro de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Recuperado de: http://www.oitcinterfor.org/publicaciones/futuro_fp

Central Oriental (16), Chorotega (5), Heredia (4), Huetar Caribe (5) y Pacífico Central (4), ofreciendo servicios que incluyen Programas de Capacitación y Formación, Certificación de Competencias Laborales, Módulos de Capacitación y Formación Certificables, Asistencias Técnicas y Acreditación.

La oferta formativa del INA actualmente, se brinda a través de 12 Núcleos Tecnológicos: agropecuario, comercio y servicios, industria alimentaria, industria gráfica, industria textil, mecánica de vehículos, metalmecánica, náutico pesquero, procesos artesanales, eléctrico, tecnología de materiales y turismo.

Durante el año 2018, el INA atendió a 126.291 personas en un rango de edad de 15 años y más, con servicios de capacitación y formación profesional, bajo las diferentes modalidades de formación, en las nueve unidades regionales⁶⁰. En términos de cobertura, la mitad de la población atendida proviene de las provincias de San José y Alajuela, debido a la ubicación de las Unidades Regionales Oriental y Occidental, a las cuales corresponden el 45% de los centros de formación. Y más del 62,7% de las personas atendidas residen en 24 cantones del país, con una participación por cantón que va desde 1.500 a 7.941 personas atendidas.

En cuanto a las matrículas totales⁶¹ de la institución durante el periodo 1965 al 2018, se puede observar que estas tuvieron una tendencia creciente desde 1965 al 2009 cuando alcanza su punto máximo (382.786). Entre el 2007 al 2009, la matrícula casi creció el doble (pasa de 198.436 a 382.786), pero a partir de ese año esta desciende a 301.001, manteniendo durante la última década una tendencia a no crecer más del 1%, a excepción del año 2015 que alcanzó un 4,5% de crecimiento, pero lo disminuye nuevamente al año siguiente, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: INA, Unidad de Planificación y Evaluación, Bases de datos estadísticas 1965-2018

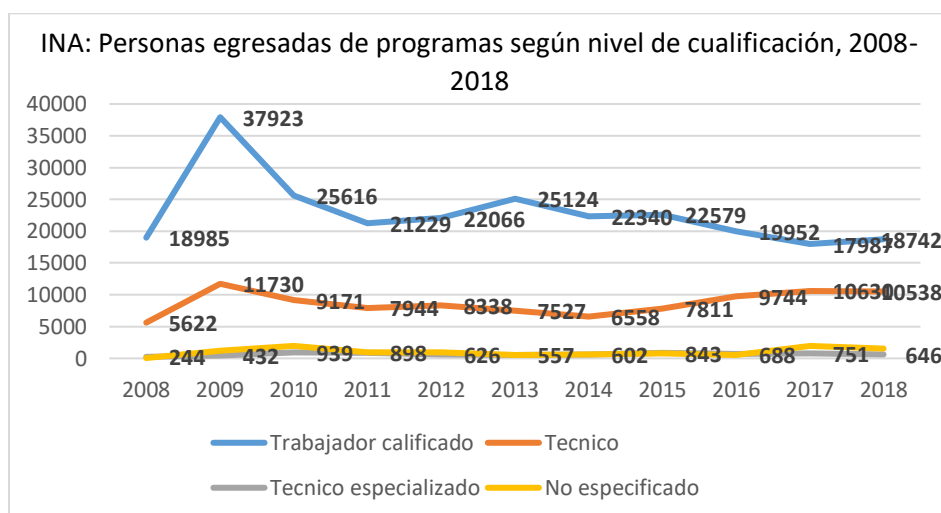
⁶⁰ Fuente: INEC, Costa Rica: Proyecciones de la población según año calendario y edad. Período 2011-2025. La población con 15 años y más es de 3 891 706 habitantes.

⁶¹ Las matrículas totales se consideran a nivel de la unidad básica común de los servicios de capacitación profesional (módulos de programa, módulos certificables, asesorías técnicas y pruebas de certificación)

Esta situación se explica debido a varias razones:

- En el 2006, se introducen cambios en el Modelo Curricular estableciendo 5 tipos de servicios de Capacitación y Formación Profesional y 7 modalidades de formación.
- A partir de ese año, se empiezan a realizar procesos de contratación de servicios a entes públicos y privados que permiten ampliar las capacidades de la institución para ofrecer programas de formación, teniendo un efecto significativo en las matrículas, particularmente, en el sector comercio y servicios.
- En el 2009, se suspende la posibilidad de realizar contrataciones para servicios formativos que permiten tener una mayor oferta que responda a la demanda de la población objetivo. Esto explica la caída de matrícula para el 2010 y la posterior, tendencia de “estancamiento” para ampliar la cobertura.
- A partir del 2011, la institución ofrece servicios de formación del Módulo de Manipulación de Alimentos bajo la modalidad a distancia y virtual realizando una campaña masiva en medios (radio, televisión y prensa), lo que tiene un impacto en la matrícula del sector servicios.

Tal y como se ha expuesto, el mercado laboral exige cada vez de mayores cualificaciones y nivel de especialización. No obstante, la cantidad de personas egresadas, se ha focalizado en los niveles de menor cualificación, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



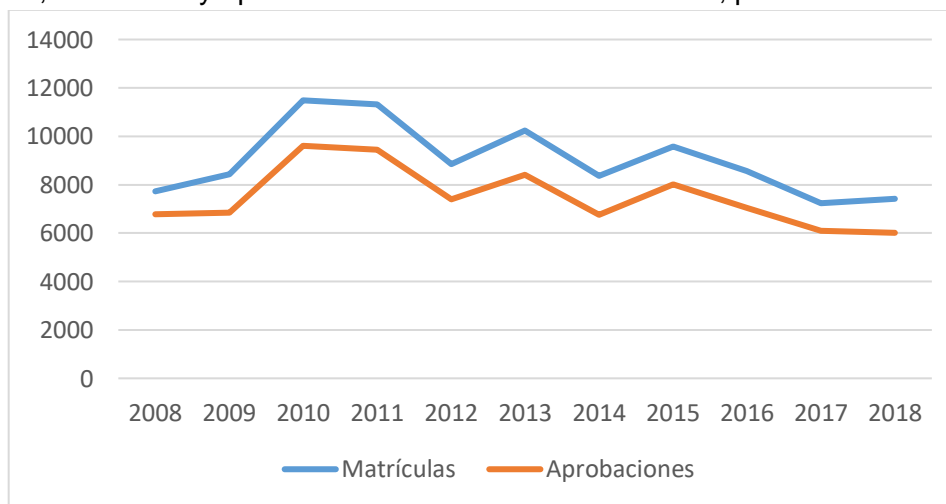
Fuente: INA, Unidad de Planificación y Evaluación, Bases de datos estadísticas 2008-2018

De acuerdo con la ECE (2019), por grupo ocupacional, entre el primer trimestre de 2018 y 2019, a nivel agregado por tipo de cualificación de la ocupación, se observó un aumento en la ocupación alta y media, mientras que en la ocupación de calificación no calificada no se registró cambio alguno. Esto significa que el INA debe continuar sus esfuerzos en egresar a personas con niveles de cualificación técnico, especializado y calificado en aquellos sectores de mayor demanda con el fin de lograr una mayor empleabilidad de sus graduados y generar mayor movilidad social.

Por ejemplo, si se toman como referencia los ingresos de los hogares y las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar para julio del 2018⁶², se podría decir que una persona graduada de un técnico del INA podría transitar del I al II o III quintil por ingreso promedio por hogar y por ingreso per cápita del hogar del I al IV quintil, considerando que el salario mínimo de un técnico medio de Educación Diversificada egresado del INA (salario genérico), según el Decreto de Salarios del MTSS es de Q366 380,40.⁶³

En cuanto a la cantidad de personas que han sido certificadas por competencias –lo cual se ha señalado por OCDE como un mecanismo para aumentar la empleabilidad–, en la última década, el número de personas ha decrecido pasando de 6.778 aprobaciones en el 2008 a 6.012 en el 2018. En el siguiente gráfico, se puede observar que han existido variaciones interanuales entre los años 2010 al 2017, siendo el punto máximo el 2010 con 9.608 aprobaciones. Al igual que el egreso de un programa, una certificación laboral de una ocupación tendría un impacto importante en el nivel de ingresos de una persona, especialmente, aquellas que han estado desempeñando un oficio sin ninguna titulación, pero por diversas razones han sido excluidas del sistema educativo. Por tal razón, el INA también debe focalizar sus esfuerzos en la certificación de competencias laborales y ocupaciones de las personas, tomando como referencia la experiencia de otros países con Marcos Nacionales de Cualificaciones fuertes como Escocia y Australia que han logrado resultados significativos a través de la certificación de cualificaciones y ocupaciones de personas.

INA, Matrículas y aprobaciones certificaciones laborales, periodo 2008-2018



Fuente: INA, Unidad de Planificación y Evaluación, Bases de datos estadísticas 2008-2018

De acuerdo con un informe de auditoría de la CGR (2017), sobre servicios de formación técnica y profesional, solamente el 25% del total de los egresados de programas logran

⁶² INEC (2018). Encuesta Nacional de Hogares 2018.

⁶³ MTSS (2019). Lista de Salarios Mínimos Sector Privado 2019.

incluirse laboralmente, mientras países como Brasil y Singapur tienen una tasa de inserción laboral de sus graduados de 95% y el 86,4%, respectivamente⁶⁴. Lo cual evidencia la necesidad de que el INA promueva una mayor inserción laboral de la población egresada y participante de los servicios de capacitación y formación profesional, a través del seguimiento, intermediación de empleo, orientación y otros mecanismos y acciones.

Estudios que ha realizado la OCDE en el país sobre el tema, citados por la CGR (2017) indican que Costa Rica debe afrontar varios retos en la formación de educación técnica, para asegurar que la oferta refleje las necesidades del mercado laboral y se fortalezca la calidad de la formación profesional. Los resultados de la consulta a empleadores de los egresados de campos educativos seleccionados demuestran que el 23,3% de los empleadores no requirieron personal con preparación técnica, ya que ellos mismos los capacitan de acuerdo con las necesidades del negocio. Además, la oferta de personal técnico en esos campos no ha sido oportuna para cubrir sus requerimientos⁶⁵.

Asimismo, indica que aproximadamente el 95% de los empleadores consultados en los campos de estudio en cuestión, refirieron que no pudieron llenar las plazas que tenían disponibles y planificadas para ese perfil de trabajador debido a que al momento de contratar no encontraron personal con la formación técnica en el campo requerido por la empresa. Además, 33,7% consideran que los conocimientos técnicos de los graduados en esos campos son apenas buenos o regulares, y un 83,9% indicó que se debió incurrir en sobre-costos de capacitación⁶⁶.

En relación con los conocimientos prácticos de las personas egresadas de esos campos educativos, un 32,7% de los consultados consideran que dichos conocimientos apenas son buenos o regulares y un 94,1% incurrió en costos adicionales de capacitación. Al respecto la CGR (2017) señala lo siguiente:

“Dichos resultados se explican en lo que señala la OCDE como un reto más, relativo a mejorar las competencias técnicas y pedagógicas del personal docente en la EFTP, además de que hay carencia de experiencia del docente en la industria⁶⁷”.

Por último, el citado informe de auditoría indica que los resultados obtenidos reflejan que *“la oferta no responde a las necesidades del mercado laboral y que las empresas incurren en costos de re-capacitación y re-entrenamiento”* así como que la rigidez de la oferta genera que la capacidad de respuesta a las demandas del sector empresarial por parte de los Centros de Formación sea lenta; que los procesos de consulta a los empleadores que se utilizan no sean suficientes para hacer que la oferta responda en forma más efectiva a las

⁶⁴ EUROsociAL, 2012; SEA-VET.NET, 2018

⁶⁵ CGR, 2017

⁶⁶ CGR, 2017

⁶⁷ CGR, 2017: 13

necesidades del mercado laboral; que las habilidades blandas no sean desarrolladas uniformemente en los programas educativos de EFTP que se suministran; y que no exista una supervisión efectiva de la ejecución, a nivel de docencia, de los programas de formación⁶⁸.

Asimismo, no se logra encontrar evidencia de que la institución cuente con mecanismos permanentes y sistemáticos de análisis de impacto de la efectividad, calidad, pertinencia, eficiencia, satisfacción de empleadores, empresarios y otros públicos de interés en correspondencia con un marco de aseguramiento de calidad, como, por ejemplo, el Marco de Referencia de Aseguramiento de calidad europeo para la FTP.

Problemática en cuanto a la adaptabilidad respecto al mercado laboral

Debido al cambio tecnológico y las transformaciones en el trabajo del futuro, es imperativo que los servicios de formación técnica y profesional provean a sus estudiantes de una base sólida de competencias básicas que les genere resiliencia frente a un mercado laboral dinámico, donde se espera que las competencias técnicas específicas queden desfasadas con mayor rapidez que en el pasado⁶⁹.

Para ello, los institutos de formación profesional deben ser capaces de adaptarse a estas dinámicas logrando que sus servicios de capacitación y formación profesional sean pertinentes, es decir, capaces de responder a las necesidades de la economía, la sociedad y los educandos⁷⁰. Sin embargo, el INA no está logrando ampliar su cobertura, no entendida en un ámbito territorial, sino en sentido amplio, ni tampoco está impactando en la medida que se requiere debido a limitaciones internas existentes que no facilitan las condiciones de adaptabilidad necesarias para agilizar las respuestas institucionales a su población objetivo. En este sentido es donde radica la necesidad de conferir al INA una mayor agilidad, pero siempre controlada, de adecuarse tanto en su gestión organizativa y funcional para atender las demandas de empleos cada vez más técnicos y especializados.

En el *“Informe sobre Auditoría operativa sobre el Proceso de formulación de la oferta de servicios de educación y formación técnica de campos educativos relevantes ofrecidos por el INA y el MEP”* (2017) la Contraloría General de la República (CGR) efectuó una comparación de la oferta del país en materia de EFTP concluyendo que ésta se ha concentrado mayoritariamente en campos de formación de los sectores económicos de “Servicios” e “Industrial”, presentando una brecha entre la oferta de EFTP nacional con las tendencias internacionales en ese tipo de educación⁷¹.

⁶⁸ CGR, 2017: 16

⁶⁹ Kis, 2010; citado por OCDE, 2019

⁷⁰ European Training Foundation (2013) Good Multilevel Governance for Vocational Education and Training. ETF.

Recuperado de: <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/good-multilevel-governance-vocational-education-and>

⁷¹ CGR (2017). *“Informe sobre Auditoría operativa sobre el Proceso de formulación de la oferta de servicios de educación y formación técnica de campos educativos relevantes ofrecidos por el INA y el MEP”*. San José: CGR.

⁷¹ INA (2019). Plan Estratégico Institucional. San José: INA

Si se comparan estas tendencias de matrículas del INA con la demanda de los sectores de comercio y servicios e industrial en la última década, se evidencia, por un lado, que contrario a las demandas del mercado laboral estas más bien han decrecido y por otro, como se mencionará más adelante, cuentan con una oferta programática que no está respondiendo a la demanda específica de estos sectores. Lo anterior, por la limitación de la institución para responder a estas demandas, con sistemas de contratación más ágiles y una estructura organizacional menos rígida que le permita responder de forma pertinente.

Según sector económico, la distribución porcentual de programas de capacitación y formación profesional en el INA, en la última década, se ha mantenido casi invariable y condicionada a la programación anual de oferta en función de los 12 núcleos de formación que conforman la Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos. Cerca del 60% de la oferta se ha concentrado en el sector de comercio y servicios, en los subsectores productivos de informática, idiomas y administración. Mientras que, para el sector industrial, la oferta programática se mantenido entre un 23 a un 30% en los subsectores de textil; industria alimentaria; salud, cultura y artesanía; y tecnología de materiales y para el sector agropecuario, la oferta formativa ha oscilado, entre un 8 a un 10%, principalmente, en los subsectores agropecuario y náutico pesquero.

Si bien se han incluido algunos programas y cursos más “novedosos” en áreas de mayor demanda como telemática, multimedia, robótica, mecatrónica, industria médica, entre otros, esta oferta ha estado sujeta a dicha estructura de núcleos de formación, concentrándola, en el sector de comercio y servicios. Esto no ha facilitado que la oferta programática sea flexible y pertinente a las demandas dinámicas del mercado del mercado de trabajo y especialmente, a las actuales demandas de la economía digital.

En ese mismo sentido, la CGR (2017) señala rigidez en la oferta del INA relacionado con la planificación estratégica institucional para incorporar en los planes anuales de trabajo la identificación de necesidades de capacitación y formación profesional de forma oportuna, como también, la falta de prospección sistemática y pertinente con las demandas del mercado. Al respecto señala lo siguiente:

“La falta de prospección sistemática en este campo dificulta ofrecer el personal calificado que requieren las compañías nacionales y extranjeras que se instalan en el país, así como minimizan el impacto productivo de la EFTP en las actividades económicas más relevantes en la producción nacional; ni tampoco permiten preparar a los estudiantes en los campos educativos necesarios para cubrir la demanda laboral futura”⁷².

Esta oferta programática comparada con los resultados del estudio del BID sobre las tendencias futuras del trabajo para Latinoamérica y el Caribe, evidencia que son pocos los

⁷² CGR, 2017: 13

programas que están alineados a estas tendencias. Según el BID (2019), para la región las ocupaciones que más crecen están relacionadas con la economía digital (especialistas en computación) o con servicios (preparadores de alimentos), mientras el empleo para directivos, operarios y trabajadores de reparación y mantenimiento disminuye⁷³. Entre las habilidades más demandadas se encuentran las habilidades digitales avanzadas, como el manejo de herramientas de desarrollo web y de software, los conocimientos de tecnologías de almacenamiento de datos o desarrollo de aplicaciones para móvil, y entre las de menor demanda se encuentran las habilidades de gerencia⁷⁴.

Durante los últimos diez años, la distribución absoluta de programas del INA, ha estado enfocada en las habilidades señaladas en declive por el estudio del BID (2019) siendo esta la oferta programática más destacada del sector comercio y servicios⁷⁵. Un señalamiento similar lo había realizado la CGR (2017) en un informe de autoría al indicar que durante el periodo 2014-2016, la mayor cantidad de graduados de la institución corresponden a campos educativos relacionados con la operación de computadoras a nivel ofimático⁷⁶ o alfabetización digital.

Esto significa que el INA debe replantearse la actual oferta de programas no sólo de acuerdo con las tendencias actuales del mercado sino también, con las tendencias futuras de empleo y ser capaz de anticiparlas. Como, además, de brindar una formación base que permita a las personas seguir aprendiendo a lo largo de su ciclo de vida y adquirir aquellas competencias y habilidades más requeridas por las cada vez más complejas demandas del mercado laboral, de manera que estas puedan transitar de una ocupación a otra.

Asimismo, a nivel nacional, la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), citado por la CGR (2017) ha señalado que la formación técnica y profesional debe poner énfasis a las tecnologías emergentes, en programas o cursos que brinden habilidades para computación en la nube, ciberseguridad, análisis de Big Data, tecnología móvil, inteligencia artificial, sistemas operativos Linux y Android, inteligencia de negocios, mercado de capitales, impuestos y desarrollo de nuevos materiales⁷⁷.

Sin embargo, el INA actualmente no cuenta con una oferta que se alinee a estas necesidades. Si bien, el 40,5% de los egresados en la última década, han sido de programas de informática y comunicación, estos no se han estado graduando de técnicos que estén en correspondencia con estas habilidades digitales mencionadas por CINDE, ni tampoco con las habilidades más demandadas indicadas en el estudio del BID (2019), por solamente citar algunos.

⁷³ BID, 2019

⁷⁴ Ídem

⁷⁵ Las habilidades en declive son: alfabetización digital, gestión comercial, asistencia administrativa, idiomas extranjeros, gestión de proyectos, negociación, gestión de inventario, gestión contable, cuentas por pagar, contabilidad financiera, experiencia de cliente, soporte técnico y gestión de personas

⁷⁶ CGR, 2017

⁷⁷ CGR, 2017

En ese mismo sentido, la CGR (2017) señaló que el INA debía realizar ajustes a la generación de oferta formativa, tomando en consideración recomendaciones como las siguientes:

- Combinar la formación técnica en una disciplina específica con la adquisición de las habilidades de idiomas, informática o capacidad administrativa mínima.
- Establecer la obligatoriedad de la formación en la empresa.
- Flexibilizar los programas de estudio con las necesidades de los demandantes.
- Fomentar una oferta que refleje las necesidades del mercado laboral y las preferencias estudiantiles.
- Tener claridad en las cualificaciones y la nomenclatura de salida de los estudiantes.
- Fortalecer el desarrollo de competencias.
- Mejorar la infraestructura, instalaciones y equipo para impartir los programas de EFTP.
- Promover las formaciones que requiere el mercado laboral.
- Intensificar los programas de EFTP basado en las ciencias básicas.
- Incluir proceso de “manos a la obra” o de “aprender haciendo” en la formación y capacitación de ciertas disciplinas, que se realiza exclusivamente a nivel teórico e incrementar la experiencia práctica de los (as) estudiantes durante su educación⁷⁸.

Por último, como ya ha sido subrayado en la sección anterior, si bien existe un grado de incertidumbre sobre el posible impacto que podría tener la Cuarta Revolución Industrial en el país, algunos estudios mencionados destacan que, si bien algunas de las tareas de algunas ocupaciones serán automatizadas, otras podrían complementar la inteligencia artificial y permitir su expansión⁷⁹.

No obstante, para aprovechar estas oportunidades y ventajas, el país debe preparar su talento humano para poder hacer frente a estas tendencias, no sólo en el desarrollo de habilidades técnicas, sino en habilidades blandas como: integridad, respeto a la diversidad, comunicación asertiva, trabajo en equipo, planeación y organización, rendición de cuentas, creatividad, orientación al cliente, aprendizaje continuo, liderazgo, visión, capacidad de empoderarse y empoderar a otros (as), toma de decisiones y generar confianza⁸⁰.

En esa preparación de talento, el INA desempeñaría un rol crucial pero, para ello, debe replantear sus atribuciones legales, su modelo de gestión, su oferta programática y agilizar sus mecanismos de contratación para contar con los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para poder responder a estas nuevas tendencias.

Un INA que responda mejor a las necesidades de las personas y a los requerimientos del mercado laboral

⁷⁸ CGR, 2017; citando recomendaciones de OCDE, INCAE y Consejo de Innovación y Talento Humano

⁷⁹ BID, 2019; Albrieu y otros, 2019; Deloitte, 2018

⁸⁰ Frey & Osborne, 2017; citado por Albrieu y otros, 2019; BID, 2019; UNESCO, citado por CGR, 2017

A la luz del contexto que se ha señalado respecto a los retos de la Revolución Industrial 4.0 y el futuro del trabajo, de las citadas recomendaciones de OCDE, BID, OIT y otros organismos internacionales y la CGR, de los diferentes estudios internos y externos sobre la realidad de la institución y del importante rol que juega el INA en materia de empleabilidad, es evidente que este debe tener la capacidad de adaptarse para ofrecer una oferta formativa que se ajuste a las demandas del mercado laboral, ofreciendo respuestas ágiles a las necesidades de los estudiantes –con un enfoque en la inclusión social–, pero también de los empleadores representados en los diferentes sectores económicos. Para ello, debe ser capaz de ofrecer su oferta formativa bajo un enfoque basado en competencias, diversas modalidades, diferentes horarios que satisfagan las necesidades de las personas estudiantes y cursos de mayor demanda según sector productivo y las dinámicas territoriales. Sin embargo, el INA tiene importantes retos para esto, dadas algunas limitaciones legales, tales como los siguientes:

1) Rigidez en el esquema de contratación de Recurso Humano

La OCDE recomienda al país, ***“permitir a los Colegios Técnicos Profesionales y vocacionales del MEP y los Centros de Formación del INA más libertad en la contratación de su propio personal”***⁸¹. Asimismo, señala que *“la modalidad que tenía el INA anteriormente, por medio de la cual se permitía la contratación de profesionales independientes o del sector industrial, debería revisarse en este momento y resolverse las dificultades de contratación que se presentaban”*⁸².

La flexibilidad en los mecanismos de contratación de personal docente es vital para ampliar la cobertura de matrícula de la institución, así como, para ofrecer una oferta formativa pertinente que responda a las necesidades de su población objetivo, pero también, a las complejas dinámicas del mercado laboral. No obstante, según el artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, este se encuentra sujeto al Régimen de Servicio Civil, a la Ley de Salarios del Sector Público y a la aprobación de plazas de la Autoridad Presupuestaria, lo cual complica tener esa flexibilidad, al tiempo que impide que la institución pueda contar con esquemas salariales más justos y eficientes en el gasto, como por ejemplo el salario único global, y evidentemente, un proceso de contratación de personal docente flexible más ágil y en consecuencia menos rígido (pero nunca menos garante de los derechos laborales de los trabajadores) sería una importante herramienta para la Institución pueda desempeñar más efectivamente la obligación dispuesta al Estado desde la propia Constitución Política.

En algunos países, como Finlandia, las instituciones de docencia han empezado a ofrecer mejores condiciones laborales y salariales, a los docentes, especialmente, en aquellas áreas más especializadas, con el fin de atraer el talento requerido para la formación de su población objetivo⁸³. Lo anterior, para abordar el desafío de competencia con la industria y sector privado por recursos humanos calificados para la docencia.

⁸¹ OCDE, 2015: 77

⁸² OCDE, 2015: 78

⁸³ Field, 2009; citado por el PEN, 2010.

Para mejorar la calidad y efectividad de la enseñanza en la ETFP, la OCDE (2015) recomienda al INA que debe mejorar el desarrollo profesional del personal docente ETFP, con atención a la actualización del conocimiento y experiencia industrial, así como la formación pedagógica.

Los resultados obtenidos en el Encuentro INA, Sector Empresarial y Organizaciones Sociales, resaltan que para responder a las solicitudes del sector empleador la institución debe propiciar que el personal docente esté en constante actualización, según las exigencias del mercado. En algunos países, como Noruega, Holanda, Singapur y Australia se han diseñado mecanismos para permitir que los docentes puedan mantenerse vinculados al sector productivo y actualizar sus conocimientos⁸⁴.

La OCDE (2015) también ha recomendado a Costa Rica desarrollar alianzas con el sector empresarial, con el fin de que el personal docente de la ETFP pase tiempo en la industria y que los (as) profesionales de la industria puedan enseñar en la ETFP. En ese sentido, señala que: *“las personas profesionales de la industria, deberían poder tener la posibilidad de movilizarse hacia la enseñanza, ya sea a tiempo completo o parcial, sin tener que lidiar para lograrlo con una gran cantidad de obstáculos burocráticos”*⁸⁵.

2) Contratación administrativa y mecanismos de administración de bienes poco ágiles y eficientes

Los principales insumos para ofrecer SCFP de alto rendimiento son el recurso docente especializado, equipo de alta tecnología y mobiliario e infraestructura adecuada para responder a las demandas solicitadas. Para contar con los insumos necesarios, una institución proveedora de SCFP debe contar con procesos administrativos ágiles y oportunos que permitan satisfacer los requerimientos necesarios para ejecutar la oferta formativa. Sin embargo, según el artículo 18 de la Ley Orgánica del INA, la institución está sujeta en materia de contratación de Bienes y Servicios a la Ley de Contratación Administrativa.

Respecto a la contratación administrativa y buenas prácticas, si bien la OCDE hace recomendaciones sobre un régimen de contratación para todas las instituciones, también indica que existen entidades con circunstancias especiales que requieren su exclusión de la ley de adquisiciones, siendo importante equilibrar las prioridades de competencia de la flexibilidad requerida por estos entes, a la vez que recomienda que, si bien se dan exclusiones, se debe garantizar la integridad y transparencia requeridas por las instituciones públicas.

Actualmente, el INA se encuentra sujeto a los procedimientos de la ley de contratación administrativa, los cuales no necesariamente responden a las necesidades particulares de una institución que tiene como quehacer principal el ofrecer **oportunamente** servicios de capacitación y formación profesional. Por ejemplo, para adquirir el equipo tecnológico de

⁸⁴ PEN, 2010; SEA-VET-NET. TVET Country Profile Singapour. Recuperado de: <https://www.sea-vet.net/singapore>

⁸⁵ OCDE, 2015: 77

avanzada, el cual no se encuentre en el país, en la legislación actual el INA debería esperar que un proveedor nacional pueda ofertarlo o bien, hacer una compra internacional con un proceso extenso y poco flexible. Por lo cual, no puede contar con el equipo con la rapidez que el mercado laboral requiere. Misma situación que en el ejemplo anterior, se da en el caso de contratación de servicios. Donde el INA debe pasar por procesos licitatorios que duran en promedio un año (y esto en aquellos casos donde la licitación no tuvo judicialización de la contratación), para poder habilitar nuevos cursos cuando ya todo su personal docente se encuentra ocupado, implicando que, al momento de su ejecución, la necesidad que originó su trámite, en muchos casos ya haya sido satisfecha por el propio sector que la genera, o que, en el caso llegar a ejecutarse, ya la misma no responda necesariamente a la necesidad que la originó, es decir, que pueda ser hasta desactualizada cuando se entregue.

Para ampliar la cobertura de sus servicios y lograr satisfacer las demandas del sector productivo, así como, reducir la lista de espera de los solicitantes de servicios, el INA debería contar con procedimientos de contratación administrativa que faciliten el responder oportunamente a estas necesidades insatisfechas, en términos de cantidad, tiempo y calidad.

De manera que, contar con mecanismos ágiles de contratación excepcionados de la Ley de Contratación administrativa, así como contar con otros mecanismos de contratación para la construcción de infraestructura educativa, comercialización de productos y servicios derivados de las actividades del INA, administración de bienes, generación de proyectos de aprendizaje-productivos, clústeres y otros, mediante fideicomisos, fundaciones y demás figuras de contratación, dotarían al INA de mayor flexibilidad y capacidad de gestión para las necesidades de mercado laboral y de desarrollo empresarial, propias de las atribuciones de la institución.

3) Necesidad de un mayor enfoque hacia la empleabilidad y el desarrollo empresarial en su ley orgánica, para contar con mecanismos más robustos para la inserción laboral, la permanencia en el empleo y el emprendimiento

El artículo 2 de la Ley Orgánica del INA indica que la finalidad de este es la de *“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”*. Es decir, su finalidad primordial es la formación y capacitación.

No obstante, tal y como se señaló anteriormente, el concepto de formación y capacitación profesional es un medio para la empleabilidad, la cual se define como las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para insertarse al mercado laboral. Esto hace necesario que, en virtud de la relación que existe entre ambos conceptos, la empleabilidad sea incluida de forma más explícita en la finalidad del INA, con el objetivo de dar mayor seguridad jurídica y fortalecer las acciones del INA en función de

la inserción laboral de las personas, acorde con los señalamientos y recomendaciones de OCDE y la CGR.

Asimismo, en los últimos años, la Ley Orgánica del INA ha sido reformada por varias leyes, las cuales refieren al Sistema de Banca para el Desarrollo. De tal forma, se han incluido varias nuevas atribuciones a dicho cuerpo normativo, dentro de las que destacan las definidas en el inciso J):

j) En el caso de la atención y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el inciso a) del artículo 41, de la Ley N.º 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, se podrá contratar, respetando los principios constitucionales de contratación administrativa.

Las inversiones y los gastos que el INA podrá ejecutar, en cumplimiento de esta disposición, considerará todo aquello que sea necesario y fundamental para cumplir a cabalidad con el fin público de esta norma en el ámbito de su competencia.

Ejecutará programas y actividades de capacitación, de asesoría técnica y de apoyo empresarial, pudiendo ofrecer los servicios de manera directa mediante convenios o contratando bienes y servicios por medio de una contratación excepcionada, de conformidad con los principios constitucionales de contratación administrativa. Para mejorar y agilizar el cumplimiento de las obligaciones dichas, el INA también queda autorizado para celebrar convenios nacionales e internacionales.

Las tareas que desarrollará el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) incluirán el apoyo en la presentación de proyectos con potencial viabilidad ante el Sistema de Banca para el Desarrollo, para su financiamiento.

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.

Dichas atribuciones, las cuales refieren a temas de acompañamiento empresarial, generación de incubadoras de emprendimiento, asesoría técnica, entre otras, son funciones que se enmarcan en un ámbito más amplio que el de capacitación y formación profesional,

y se adentran más en el ámbito del desarrollo empresarial. De manera que, resulta necesario armonizar la finalidad del INA en su Ley Orgánica, con respecto a estas atribuciones. La reforma a la finalidad del INA, según estas consideraciones que contemplan tanto la empleabilidad como el desarrollo empresarial, dotarían a la Ley Orgánica del INA de una mayor integralidad y seguridad jurídica.

Adicionalmente, ese refuerzo en la función de empleabilidad resulta necesario para una gestión más fuerte de la institución en función de la inserción laboral de las personas. Pues, como señala el *“Informe sobre Auditoría operativa sobre el Proceso de formulación de la oferta de servicios de educación y formación técnica de campos educativos relevantes ofrecidos por el INA y el MEP”* de la CGR (2017), la inserción laboral del INA se proyecta en un 25%. Lo cual denota la imperiosa necesidad de mecanismos más fuertes para promover la inserción laboral de las personas egresadas de los servicios de capacitación y formación profesional.

En ese sentido, y según las recomendaciones de OCDE, el INA puede enfocarse en acciones como la intermediación de empleo, la orientación profesional, la certificación y desarrollo de competencias, el seguimiento y el aprendizaje permanente a lo largo de la vida laboral de las personas para propiciar la inserción laboral de estas y su permanencia en el trabajo, con una mayor priorización en aquellas personas con condiciones de vulnerabilidad.

4) Ausencia de mecanismos ágiles para reducir la población desatendida, especialmente en el caso de personas con condiciones de vulnerabilidad

Para el año 2018, el INA atendió a un total de 126.291 personas, 56,5% mujeres y 43,5% hombres. Para ese año, la población atendida se caracterizó por ser joven (66,7%) con edad con edad de 15 a 35 años, de los cuales una tercera parte son jóvenes de 18 a 25 años. Más de la mitad, de la población atendida tiene un grado de escolaridad a nivel de secundaria y uno de cada 4 de las personas atendidas son universitarios⁸⁶.

Para ese mismo año, al momento de matricularse, el 45,4% de las personas indicó estar activos laboralmente. De estos, más de la mitad de los hombres trabaja, mientras, de las mujeres solamente lo hace, la tercera parte. Esto significa que más de la mitad de la población atendida por la institución no trabaja. Asimismo, en cuanto a la población en mayores condiciones de exclusión y vulnerabilidad, en el año 2018 el Programa Puente al Desarrollo recibió un total de 11.588 personas referidas, de las cuales solamente a 4.987 (43%) se les aprobó la matrícula. Es importante mencionar que la limitación de cupo para acceder a SCFP es una de las principales limitantes para que esta población acceda y, además, que, de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad, solo una de cada 10 personas atendidas recibió ayuda económica.

Actualmente, las capacidades y formación institucional del INA son limitadas para lograr ofrecer cupos y becas a personas de programas prioritarios del país, como Puente al Desarrollo, donde en el año 2018, se recibieron 11.588 referencias y como se indicó,

⁸⁶ INA, 2019

solamente se logró aprobar la matrícula de 43% y, además, según la Ley Orgánica del INA las ayudas económicas que se otorgan a personas con condiciones de vulnerabilidad están condicionadas a que estén matriculadas en servicios del INA.

Esto evidencia la poca capacidad de respuesta actual de la institución para poder ofrecer cupo a esta población y también, la incapacidad del Estado, para ofrecer opciones en servicios de capacitación y formación en otros centros públicos y privados que aseguren el nivel de calidad y estándares institucionales del INA para que estos puedan formarse y contar con las herramientas necesarias para conseguir un trabajo decente o bien, emprender su propio negocio.

Lo anterior, evidencia la necesidad de ampliar la cobertura de los SCFP para que más personas en condiciones de vulnerabilidad, puedan acceder a apoyos económicos en otros centros públicos y privados, cuando no puedan ingresar al INA por problemas de cupo, siempre y cuando se asegure el nivel de calidad y estándares institucionales.

Si bien, el artículo 21 de la Ley Orgánica del INA incorpora la posibilidad de otorgar ayudas económicas a las personas participantes (matriculadas) de los servicios de capacitación y formación profesional de la institución, estas son solo para el otorgamiento de recursos complementarios, tales como los necesarios para cubrir gastos de alimentación, hospedaje, traslado, útiles, uniformes, entre otros; no teniendo, en el marco legal actual, la posibilidad de cubrir los gastos por servicios de formación y capacitación en otros centros prestatarios de estos servicios públicos o privados.

Por esta razón, dotar al INA de la atribución de otorgar becas a personas para cubrir el costo de los servicios de formación y capacitación en instituciones públicas y privadas podría ser una herramienta efectiva para atender a más población cuando, por capacidad instalada o contratación de servicios, este no tenga la posibilidad de hacerlo y, por ende, una forma de inclusión social y combate a la pobreza.

Ciertamente, existe además el reto de que se cuente con la disponibilidad presupuestaria necesaria para tener mayor capacidad de atención a estas personas mediante becas o bien para contratar más personal o servicios. Esto, dado que la regla fiscal dispuesta en la Ley No. 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas significa una limitante para la utilización de los recursos de la institución, los cuales son obtenidos a través de una contribución especial parafiscal. Por lo cual, resulta necesario el planteamiento de soluciones a esta limitante.

Mejoras en la Administración Superior del INA

El INA puede plantearse una estructura administrativa que incorpore buenas prácticas para una mayor eficiencia y eficacia en la gestión, dentro de lo cual, se incluye la recomendación de la OCDE en cuanto a la **separación más clara de funciones entre el Órgano de Dirección (Junta Directiva) y la Alta Gerencia.**

De acuerdo con la “*Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública*” de la OCDE (2018), cada vez más, la función pública debe estar capacitada y facultada mediante procesos de innovación y rendición de cuentas para enfrentar nuevos retos y ser capaz de responder de manera eficaz, efectiva y bajo los principios de buena gobernanza, la prestación de servicios de forma justa y pertinente⁸⁷.

Las “*Recomendaciones de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las empresas públicas*” (2015) indican que el Estado debe velar por que la gobernanza de estas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia, actuando como propietario informado y activo⁸⁸. Para ello, emite una serie de recomendaciones a los Consejos de Administración (órganos de dirección) de las empresas públicas e instituciones autónomas, entre las que destacan el contar con suficiente autoridad, integridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica, supervisión de su gestión y asumir la responsabilidad por sus acciones como órgano colegiado y de forma individual por cada integrante⁸⁹.

Considerando lo anterior, para lograr una mayor eficiencia, eficacia y transparencia del gobierno corporativo del INA, como institución autónoma, se toman como referencia las siguientes recomendaciones de la OCDE (2015), en cuanto la definición de los cargos de dirección y administración superior. Entre ellas se destacan las siguientes:

Cargo	Funciones
Presidente: Desempeñar un rol fundamental en el funcionamiento del Órgano de Dirección, aporta su liderazgo y su responsabilidad sobre el correcto y efectivo funcionamiento de esa instancia	<ul style="list-style-type: none"> • Poseer la experiencia, competencias y cualidades personales necesarias a efecto de cumplir con las responsabilidades del puesto. • Velar porque las decisiones del Órgano de Dirección sean tomadas sobre una base de información oportuna, sólida y correcta. • Promover y motivar la discusión crítica y asegurar que los criterios disidentes se puedan expresar y discutir libremente en el proceso de toma de decisiones. • Dedicar el tiempo que la entidad demande para el cumplimiento de sus funciones.
Alta Gerencia Bajo la supervisión del Órgano de Dirección, la Alta Gerencia debe gestionar las actividades de la entidad de forma	<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros de la Alta Gerencia deben contar con la experiencia, las competencias y la integridad necesaria para gestionar y supervisar los negocios y las actividades bajo su responsabilidad. • Los miembros de la Alta Gerencia deben ser seleccionados por medio de un proceso transparente, formal de promoción o contratación, aprobado por el Órgano de Dirección, que tenga en

⁸⁷OCDE (2018). “*Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública*”. OCDE/LEGAL/0445. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>

⁸⁸ OCDE, 2015: 20

⁸⁹ Las Directrices están dirigidas a aquellos empleados públicos que tienen encomendada la gestión de la propiedad de las empresas y contienen orientaciones para directivos y administradores. Ofrecen recomendaciones sobre el gobierno de las empresas públicas individuales, así como las prácticas de la propiedad estatal y el marco regulatorio y legal en la que operan.

Cargo	Funciones
<p>coherente con la estrategia empresarial, el Apetito de Riesgo y las políticas aprobadas por dicho Órgano. Asimismo, debe supervisar las áreas operativas de la entidad para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.</p>	<p>cuenta las condiciones y competencias requeridas para el puesto en cuestión. Debe contar con acceso a formación continua para mantener y mejorar sus competencias relacionadas con sus áreas de responsabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar el plan de negocios o actividades, revisarlo periódicamente y asegurar que la organización y los recursos son los adecuados para su implementación. • Rendir cuentas sobre la gestión de la entidad a las Partes Interesadas. • Promover y velar por la supervisión adecuada del recurso humano. • Delegar tareas al personal y establecer una estructura de gestión que promueva una cultura de control adecuada, la rendición de cuentas y la transparencia en toda la entidad. • Proporcionar, al Órgano de Dirección, la información necesaria para llevar a cabo sus funciones y cumplir sus responsabilidades. • Implementar las políticas aprobadas por el Órgano de Dirección para evitar o administrar posibles conflictos de intereses y establecer los procesos de control que aseguren su cumplimiento.
<p>Consejo de Administración (Junta Directiva) Desempeñar funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno corporativo. Deben disponer de la autoridad necesaria para nombrar y cesar al Consejero Delegado (Alta Gerencia).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular o aprobar, supervisar y revisar la estrategia corporativa en el marco de los objetivos generales de la empresa • Definir indicadores adecuados de resultados y reconocer los riesgos clave • Formular y supervisar estrategias eficaces de gestión de riesgos y procedimientos en lo referente a los riesgos financieros y operativos, así como a los derechos humanos y cuestiones de índole laboral, ambiental y tributaria • Supervisar los procedimientos de información y comunicación, con atención a que los estados financieros ofrezcan una imagen fiel de los asuntos de la empresa pública y reflejen los riesgos asumidos • Valorar y realizar un seguimiento del desempeño de la dirección • Fijar la remuneración del quien ocupe la Alta Gerencia y elaborar planes eficaces de sucesión de los directivos clave.

Fuente: elaboración propia con base a recomendaciones de OCDE

Con respecto a esta recomendación, la OCDE (2015) menciona que los cargos de Presidente y Gerente o Director Ejecutivo deben en la medida de lo posible estar claramente definidos porque: a) contribuye a lograr un equilibrio adecuado de poder; b) mejora la rendición de cuentas y c) refuerza la capacidad del Consejo (Junta Directiva) de tomar decisiones objetivas sin injerencias indebidas de la dirección, generando una mayor independencia entre el Consejo de Administración (Junta Directiva) y Alta Gerencia.

Por su parte, en marzo del 2019, considerando estas recomendaciones señaladas líneas arriba, el Poder Ejecutivo emite la Directriz N° 039 MP titulada: **“Política General para el establecimiento de una Evaluación del desempeño en las Juntas Directivas u Órganos de Dirección de las Empresas Propiedad del Estado y de Instituciones Autónomas”** con el objetivo de definir los parámetros generales para la realización, entrega, análisis, seguimiento y definición de acciones de mejora en la evaluación del desempeño de la gestión de la junta directivas u órganos de dirección, como órgano colegiado, y la gestión individual de sus integrantes, para las empresas propiedad del Estado e instituciones autónomas, en el cumplimiento de su quehacer⁹⁰.

Ahora bien, en el artículo 4, de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de 1983 (Ley 6868), la dirección y administración de esta institución estarán a cargo, respectivamente, de un Consejo Directivo, la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia. Empero, si se analizan las funciones establecidas en esta ley para la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Gerente General, no existe claridad o separación de funciones entre el rol del Presidente Ejecutivo como máximo jerarca y la gerencia. Asimismo, según el artículo 11, la Gerencia tiene un nombramiento por plazo de cuatro años, al igual que la Presidencia Ejecutiva, lo cual implica que ambos están sujetos a los ciclos políticos del Poder Ejecutivo. De manera que, esta situación, genera inestabilidad a nivel administrativo y poca visión estratégica a largo plazo, siendo claro que actualmente no hay un apego a las recomendaciones OCDE señaladas. Por ende, se hace necesario reformar este y otros artículos conexos de la Ley Orgánica y otras leyes, para que el INA adopte las recomendaciones OCDE para una mejor gobernanza.

Es importante recalcar que, la necesidad de estos cambios ha sido ampliamente discutida en un escenario de diálogo social. El INA realizó desde mayo de 2018 un proceso de visitas a todas las sedes regionales, donde conoció de primera mano las realidades y necesidades planteadas por sus funcionarios y funcionarias. Además, se realizó una encuesta en la que participaron más de 3000 estudiantes y 800 personas funcionarias, quienes dieron su opinión en cuanto a los principales retos y causas de estos que tiene el INA, así como también dieron sus propuestas para mejorar.

Adicionalmente, con el apoyo de EUROsociAL –programa de cooperación de la Unión Europea para América Latina– y el BID, se realizó el 17 y 18 de octubre el Foro de Alto Nivel: Revolución Industrial 4.0 y Formación Profesional en Costa Rica, donde representantes de los sectores empresarial, sindical, cooperativo, solidarista, legislativo, gubernamental, estudiantil, conjuntamente con organizaciones de sociedad civil y personas expertas de organismos internacionales debatieron y construyeron propuestas con base en los principales retos que detectaron para que el INA responda a la Revolución Industrial 4.0.

⁹⁰ Decreto Ejecutivo N° 39 MP (2018) *“Política General para el establecimiento de una Evaluación del desempeño en las Juntas Directivas u Órganos de Dirección de las Empresas Propiedad del Estado y de Instituciones Autónomas”*. Recuperado de:

En síntesis, como es notorio, para que el INA logre cumplir su papel de medio o móvil para el mejoramiento de la inclusión social, la productividad, la competitividad y la empleabilidad, aumente los porcentajes de egresados que se logran colocar y mantener satisfactoriamente en el mercado laboral y contribuya así con la disminución del desempleo, es ineludible la necesidad de realizar cambios a lo interno de la institución que le permitan ser una institución más ágil, pertinente, oportuna y eficiente en la ejecución de finalidad y atribuciones.

Entre los cambios que deben realizarse, de forma imperativa, son aquellos vinculados con el régimen de empleo que a la fecha existe en la institución, pues la falta de flexibilidad y apertura en materia de contratación y gestión del recurso humano es uno de los factores que mayor influencia tiene en la eficiencia del INA para el cumplimiento de sus fines.

Los rápidos cambios en el mercado laboral que tienen lugar en el marco de una sociedad cada vez más tecnológica exigen al INA una respuesta rápida, ágil, pertinente y enfocada a las necesidades de la sociedad y el mercado. Esa respuesta no puede darse con los niveles de eficiencia y oportunidad requeridos, si la institución no es capaz de gestionar el recurso humano necesario con la misma rapidez con la que se transforma el mercado laboral, de contratar bienes y servicios con la agilidad necesaria, de administrar mejor sus bienes y recursos, de disponer de herramientas para la inclusión social y de promover la inserción laboral de las personas egresadas de los servicios de capacitación y formación profesional.

Por todo lo antes expuesto, se presenta ante las señoras y señores diputados el siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA:****LEY PARA EL 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 (REFORMA PARCIAL A LA LEY NO. 6868 Y SUS REFORMAS “LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE”)****CAPÍTULO I
REFORMA PARCIAL Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL INA**

Artículo 1º.- Se reforma, de forma parcial, la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, de la forma que se indica a continuación:

- a) Se reforma el artículo 2º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“El Instituto Nacional de Aprendizaje 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 al desarrollo económico y al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense”.

- b) Se adicionan los inciso I) y J) al artículo 3) de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, los cuales serán los siguientes:**

“I) Coadyuvar en la inclusión e inserción laboral y en el desarrollo continuo en el empleo de las personas, a través del aprendizaje permanente, la capacitación y formación profesional para el desarrollo de competencias, la certificación de competencias, la reconversión y actualización, así como de acciones de intermediación laboral, orientación vocacional, profesional y laboral, seguimiento y otros servicios para el mejoramiento de la empleabilidad, en apego a los lineamientos de los ministerios rectores respectivos. Esto priorizando la atención a personas en condiciones de vulnerabilidad e históricamente excluidas.

m) Realizar inteligencia e investigación, en términos de vigilancia estratégica, análisis de demanda ocupacional, prospectiva, entre otros, para la actualización y pertinencia de la oferta de servicios de la institución, en función de las dinámicas del mercado laboral y necesidades de las personas”.

- c) Se reforma el artículo 4º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“Artículo 4º.- La dirección y administración superior del Instituto Nacional de Aprendizaje estarán a cargo de: la Junta Directiva, la Presidencia y la Alta Gerencia, las cuales deberán velar, en el ámbito de sus competencias, por la continuidad, eficiencia, adaptación al cambio, pertinencia e innovación constante de la institución”.

- d) Se reforma el párrafo 9 del inciso J) del artículo 3º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“La Junta Directiva del INA, la Presidencia y la Alta Gerencia velarán por el cabal cumplimiento de esta disposición (...).”

- e) Se reforma el inciso a) del artículo 5º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“a) Un Presidente o Presidenta de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades del Instituto, designado o designada por el Consejo de Gobierno”.

- f) Se reforma el inciso i) del artículo 7 de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“i) Conocer el informe anual de la Alta Gerencia”.

- g) Se reforma el artículo 8º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“Artículo 8º.- La Junta Directiva se reunirá ordinariamente una vez por semana y en forma extraordinaria siempre que lo considere necesario. Las sesiones serán convocadas por la persona a cargo de la Presidencia, de oficio o a solicitud de un mínimo de cuatro personas miembros. En casos de ausencias temporales de la persona a cargo de la Presidencia, no comprendidas en las

situaciones contempladas en el artículo décimo, la convocatoria la hará la persona en el cargo de Gerencia General y, en este caso, la Junta Directiva será presidida por la persona a cargo de la Vicepresidencia, que será elegida anualmente por la misma Junta de entre sus miembros. Por cada sesión completa, las personas directivas asistentes, excepto la persona a cargo de la Presidencia y los ministros o ministras de Estado o sus representantes, devengarán la dieta que señale la ley. El máximo de sesiones remuneradas que podrá celebrar la Junta Directiva al mes será de ocho, entre ordinarias y extraordinarias”.

- h) Se reforma el artículo 9º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“Artículo 9º.- La gestión de la persona a cargo de la Presidencia se regirá por las siguientes normas:

a) Le corresponderá velar por el cumplimiento de los deberes y objetivos del Instituto Nacional de Aprendizaje y someter a consideración de la Junta Directiva los asuntos cuyo conocimiento le corresponde, así como dirigir los debates, tomar las votaciones y resolver los casos de empate mediante voto de calidad. Además, deberá autorizar con su firma los documentos que determinen las leyes, reglamentos de la Institución y acuerdos de la Junta y ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan, de conformidad con la ley, los reglamentos del Instituto y demás disposiciones pertinentes (...).”

- i) Se reforma el artículo 10º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“Artículo 10.- En caso de ausencias justificadas de la persona en el cargo de Presidencia, por más de treinta días y siempre que la fecha de reincorporación no pueda ser prevista, el Consejo de Gobierno podrá nombrar una persona sustituta hasta la reincorporación del titular”.

- j) Se reforma el artículo 11º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“Artículo 11.- El Instituto Nacional de Aprendizaje contará con una Alta Gerencia conformada por la persona en el cargo de Gerente General y dos subgerencias, las cuales deben ser nombradas por la Junta Directiva mediante votación con un mínimo de cinco votos a favor.

La persona en el cargo de Gerente General será la jefatura superior de todas las dependencias del Instituto Nacional de Aprendizaje y de su personal,

excepto de la Auditoría, así como la responsable, ante la Junta Directiva, del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución. Las dos personas Subgerentes serán las subjefas Superiores y actuarán bajo la autoridad jerárquica de quien ocupe la Gerencia General.

Las personas en cargos de Alta Gerencia deberán tener una evaluación anual de desempeño a cargo de la Junta Directiva y serán nombradas por un periodo de seis años, pudiendo ser prorrogables por plazos iguales a este. Su remoción o prórroga deberá ser acordada por mayoría calificada de la Junta Directiva, según la evaluación de desempeño respectiva, pudiéndose además dar la remoción en cualquier momento si la Junta Directiva, motivada por algún cuestionamiento moral o legal, así lo decide.

La persona en el cargo de Gerente General tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Ejercer la representación judicial y extrajudicial del Instituto Nacional de Aprendizaje con las facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma, pudiendo otorgar todos los poderes requeridos para el correcto funcionamiento de la institución.*
- b) Ejercer las funciones inherentes a su condición de Administrador General y Jefe Superior del Instituto, vigilando la organización y funcionamiento de todas sus dependencias, la observancia de las leyes y reglamentos y el cumplimiento de las resoluciones de la Junta Directiva, en apego a los principios de transparencia y probidad.*
- c) Tomar las medidas administrativas necesarias, en apego al inciso b), para que se propicie la continuidad, eficiencia, adaptación al cambio y pertinencia de los servicios prestados por la institución.*
- d) Ejercer la potestad disciplinaria, siendo responsable del agotamiento de la vía administrativa de esta.*
- e) Suministrar a la Junta la información regular, exacta y completa que sea necesaria para asegurar la buena gobernanza y dirección superior de la institución.*
- f) Proponer a la Junta Directiva las normativas necesarias para el buen funcionamiento de la institución y que requieran de la aprobación de dicha instancia.*
- g) Presentar a la Junta Directiva, para su aprobación, el proyecto de presupuesto anual de la institución, el cual deberá de contemplar una distribución regional de acuerdo con las dinámicas de mercado laboral y locales de cada territorio.*
- h) Autorizar con su firma, los documentos que determinen las leyes, reglamentos de la Institución y acuerdos de la Junta.*
- i) Resolver, en último término, los asuntos que no estuvieren reservados a la decisión de la Junta Directiva.*

- j) *Delegar sus atribuciones en los Subgerentes o en otros funcionarios del Instituto, salvo cuando su intervención personal fuere legalmente obligatoria.*
- k) *Ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan, de conformidad con la ley, los reglamentos del Instituto Nacional de Aprendizaje, acuerdos de la Junta Directiva y demás disposiciones pertinentes”.*

l) Se reforma el artículo 12º de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:

“Artículo 12.- Las personas titulares de la Alta Gerencia estarán subordinadas a la Junta Directiva. Deberán tener título universitario o haber realizado estudios equivalentes, así como contar con la experiencia, las competencias y la integridad necesaria para gestionar y supervisar las actividades bajo su responsabilidad.

Asimismo, los miembros de la Alta Gerencia deben ser seleccionados por medio de un proceso transparente y formal aprobado por la Junta Directiva, a través del cual se dé la promoción o contratación y que tenga en cuenta las condiciones y competencias requeridas para el puesto en cuestión”.

m) Se reforma el artículo 18 de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:

“Artículo 18º.- Los reglamentos sobre contratación administrativa, tanto para la adquisición como para la venta de bienes y servicios, del Instituto Nacional de Aprendizaje no estarán sujetos a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995, ni a otras leyes generales sobre contratación administrativa y sus respectivos reglamentos; pero se subordinarán a los principios generales de contratación definidos en el marco normativo vigente.

El Instituto Nacional de Aprendizaje podrá administrar bienes en fideicomiso, crear fundaciones y, en general, celebrar todos los contratos permitidos por las leyes, necesarios para cumplir con sus objetivos, funciones y atribuciones”.

n) Se adiciona el artículo 21 bis a la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, el cual será el siguiente:

“Artículo 21 bis. Cuando el Instituto Nacional de Aprendizaje no tenga la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio de capacitación y formación en un corto plazo, ya sea con su propio personal

docente o mediante contratación de servicios, el Instituto podrá otorgar becas para cubrir el costo de dichos servicios en centros, públicos o privados, prestatarios de estos servicios a elección de las personas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

- a) La persona que postule la beca debe ser cumplir con las condiciones y criterios de priorización definidos por el INA, según características de población, en cuyo caso deberá siempre priorizar en primer orden a las personas con condiciones de 1) pobreza extrema, 2) pobreza y 3) vulnerabilidad 4) otros criterios, en ese orden de prioridad.*
- b) El servicio de formación y capacitación postulado, que brinde el centro de formación elegido, debe cumplir con el estándar definido y avalado por el Instituto Nacional de Aprendizaje para tal efecto, de manera que se asegure el nivel de calidad en la prestación de dicho servicio.*
- c) La aprobación de la beca estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria del fondo de becas.*
- d) Se deben asegurar los mecanismos de fiscalización, trazabilidad y control adecuados, de forma que se garantice el uso correcto de los recursos, la prestación adecuada de los servicios y la calidad de estos.*
- e) El servicio de formación y capacitación postulado debe ser uno de los definidos como prioritarios por el Instituto Nacional de Aprendizaje, según demanda del mercado laboral.*
- f) El costo o tarifa que tenga el centro privado por el servicio de formación y capacitación profesional postulado para la beca no debe superar el monto que defina el Instituto Nacional de Aprendizaje como tope, según la valoración de mercado respectiva.*

El instituto Nacional de Aprendizaje deberá contar con un reglamento para las disposiciones descritas en los incisos anteriores, así como para el otorgamiento, regulación, plazos y definición de priorización de personas beneficiarias de las becas.

Para este beneficio, se crea el Fondo Especial de Becas del Instituto Nacional de Aprendizaje, el cual podrá complementarse o unificarse con el Fondo Especial de Becas para la EFTP Dual, respetando el porcentaje mínimo estipulado en la Ley No. 9728 “Ley de Educación y Formación Técnica Dual” destinado a la EFTP Dual.

Asimismo, las personas estudiantes que opten por este beneficio podrán también recibir las ayudas económicas indicadas en el artículo 21, siempre y cuando se trate de personas en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad”.

- o) Se reforma el artículo 24 de la Ley No. 6868, del 06 de mayo de 1983, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje” y sus reformas, para que en adelante se lea:**

“Artículo 24.- El recurso humano del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) estará sometido a un régimen de empleo mixto, el cual 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 y en total respeto de los derechos y garantías laborales; todo lo anterior de conformidad con la legislación laboral vigente. Esto, sin perjuicio de aquellas disposiciones que por la naturaleza pública de la Institución le puedan aplicar a su personal en el ejercicio de sus labores.

En materia de empleo público, el INA considerará los lineamientos y disposiciones que, en su condición de rector, emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Para los efectos de este numeral, se excluye al Instituto Nacional de Aprendizaje del sometimiento a las directrices, lineamientos y aprobaciones de la Autoridad Presupuestaria y, en general, de la sujeción a las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley No.8131) y sus reformas, salvo en lo concerniente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y título X de dicha ley. De igual forma, los trabajadores del INA quedarán excluidos del Régimen de Servicio Civil, de las regulaciones del Estatuto de Servicio Civil (Ley No.1581) y su reglamento.

Corresponderá a la Junta Directiva definir la estructura salarial y los criterios que en materia de remuneraciones aplicarán al Instituto, ya sea mediante un régimen de salario global o único e incluso esquemas variables, para lo cual no les serán aplicables las regulaciones de la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley No.2166) y sus reformas. El régimen aprobado por la Junta Directiva no podrá tener una estructura salarial de salario base más pluses.

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 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, pactar pagos mensuales, quincenales o semanales, por horas o por lecciones y, en general, podrá utilizar cualquier figura contractual o modalidad que sea necesaria en aras de garantizar la continuidad, eficiencia, adaptación al cambio y pertinencia de los servicios prestados por la institución, así como el cumplimiento de los fines del INA, siempre observando las regulaciones que, para cada caso, establece la normativa laboral vigente y aplicable”.

CAPÍTULO II REFORMAS A OTRAS LEYES CONEXAS

Artículo 3º.- Se reforma el artículo 3º de la Ley No. 5507, del 19 de abril de 1974, “Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas” para que en adelante se lea:

“Artículo 3º.- Refórmase el artículo 4º de la ley N° 4646 de 20 de octubre de 1970, para que se lea así:

“Artículo 4º.- Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Tierras y Colonización, Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal e Instituto Mixto de Ayuda Social (...)”

Artículo 4º.- Se deroga el artículo 23º de la ley N° 8823 del 5 de mayo de 2010.

Artículo 5º.- Se deroga el inciso 12 del artículo 14 de la ley N° 7018 de 20 de diciembre de 1985.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Transitorio I- Las personas en el cargo de Presidencia Ejecutiva, Gerencia General y Subgerencias, al momento de entrada en vigencia de esta ley, continuarán sus nombramientos hasta que se cumpla con el plazo original de nombramiento respectivo o bien que sean removidos por la Junta Directiva o el Consejo de Gobierno, según corresponda o se dé el cese voluntario de estas personas. Para tales efectos, la persona en el cargo de Presidencia Ejecutiva pasa, de forma inmediata a la entrada en vigencia de esta ley, a ocupar el cargo de Presidencia; la subgerencia técnica y subgerencia administrativa pasan a ser las dos subgerencias definidas según esta ley de reforma. Estas personas permanecerán ocupando sus respectivas plazas y conservarán sus condiciones laborales de previo a la entrada en vigencia de la ley, así como sus derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

Del mismo modo, todas las personas que, al momento de entrada en vigencia de esta ley de reforma, estén contratadas en plazas de confianza subalternas de la Presidencia Ejecutiva, continuarán contratadas, conservando sus condiciones laborales, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, en plazas de confianza subalternas de la Gerencia General. La Gerencia General, estará definida como de Nivel Gerencial 4, seguirá contando con ocho plazas de confianza subalternas, según las disposiciones que al respecto emita el Poder Ejecutivo, sin

perjuicio de aquellos cargos de confianza que, en ejercicio de sus facultades, pueda crear la Junta Directiva en el nuevo régimen.

Transitorio II- Las estructuras organizacionales, tales como departamentos, unidades o asesorías, que estén adscritas a la Presidencia Ejecutiva, de forma inmediata a la entrada en vigencia de esta ley, pasarán a estar adscritos a la Alta Gerencia de la institución.

Transitorio III- Posteriormente a la entrada en vigencia de la presente ley, y en un plazo no mayor a seis meses, la Alta Gerencia deberá proceder a adecuar toda la regulación administrativa, entendiéndose dentro de esta; la normativa, procedimientos internos, manuales, disposiciones menores como directrices o circulares, entre otras.

Transitorio IV- 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 régimen salarial. La entrada en vigencia del nuevo régimen salarial será el punto de partida para el plazo que se dispone en el párrafo tercero del transitorio siguiente. El personal que ingrese dentro de este plazo, y que no corresponda a clasificación de plazas por servicios especiales, lo hará manteniendo las condiciones establecidas para el régimen de Servicio Civil.

Transitorio V- Para efectos de las reformas planteadas en el inciso m) del artículo 1, las personas que se encuentren contratadas bajo el régimen del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581, de 30 de mayo de 1953, permanecerán contratadas en esas mismas condiciones conservando todos sus derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. De tal forma, las personas ya contratadas podrán permanecer en las mismas condiciones del régimen de Servicio Civil. Todas las nuevas personas contratadas a partir de la entrada en vigencia del nuevo régimen aprobado por la Junta Directiva y su reglamento deberán ser contratadas bajo las condiciones de este.

En todos los casos, los trabajadores que antes de la entrada en vigencia de la presente ley reciban su remuneración mediante la modalidad de salario compuesto y bajo el régimen del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581, de 30 de mayo de 1953, podrán optar voluntariamente por el traslado al régimen de salario único o el que el Instituto Nacional de Aprendizaje defina, para lo cual deberán suscribir los documentos legales que sean pertinentes para hacer constar su aceptación. Una vez hecho el traslado, éste no podrá revertirse, no pudiéndose devolver al régimen anterior.

Asimismo, dicho traslado hacia la vinculación al nuevo régimen y desvinculación al de Servicio Civil no afecta la antigüedad de las personas, conservando así el tiempo servido. El traslado de régimen en esas condiciones solo se podrá realizar en un plazo de hasta 18 meses posteriores a la entrada en vigencia del nuevo régimen establecido por la Junta Directiva.

Por su parte, las plazas bajo el régimen del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581, de 30 de mayo de 1953 que, por situaciones de jubilación, cese definitivo o ascenso de las personas que las ocupan queden vacantes puras, deberán ser trasladadas al nuevo régimen.

Para el caso de promociones y ascensos hacia plazas vacantes en el nuevo régimen de empleo establecido, según las condiciones reformadas por este numeral, si la persona está nombrada en una plaza del régimen anterior a la entrada en vigencia de esta ley, deberá de realizar el traslado de régimen, para lo cual, una vez realizado este traslado, conservará el tiempo de antigüedad computado en el régimen anterior.

Rige a partir de su publicación.