

26 de febrero del 2020
MIDEPLAN-AME-OF-0018-2020

Señora
Nathalie Gómez Chinchilla
Coordinadora Administrativa
Despacho Ministerial

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En apego a la solicitud remitida por el despacho ministerial por correo electrónico del 18 de febrero del presente año, se remite adjunto el criterio técnico respecto al Proyecto de Ley 21.738 *“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)”*.

Atentamente,

Luis Antonio Román Hernández
Gerente
ÁREA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

JOV/LRH

Anexo: Informe Técnico MIDEPLAN-AME-INF-0001-2020 *“PROYECTO DE LEY N. 21.738: 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)”*

C. Sr. Rolando Hidalgo Ramírez, Despacho Ministerial, MIDEPLAN
Sra. María José Zamora Ramírez, Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
Archivo

INFORME TÉCNICO
MIDEPLAN-AME-INF-0001-2020
PROYECTO DE LEY N. 21.738

“PROYECTO DE LEY N. 21.738: 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”)”

a) SOLICITUD

El despacho del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mediante correo electrónico del **18 de febrero del 2020**, solicita criterio técnico al **Área de Modernización del Estado**, respecto del 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”)”**, expediente legislativo N. **21.738**, para apoyar respuesta del Despacho Ministerial en consulta remitida por la **Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación** de la Asamblea Legislativa, solicitada mediante oficio AL-CPECTEC-C-273-2020 del 18 de febrero del 2020.

b) PROPONENTE (S) DEL PROYECTO DE LEY

El texto base del proyecto fue propuesto por:

- Wagner Alberto Jiménez Zúñiga, diputado de la Fracción del Partido Liberación Nacional
- Laura Guido Pérez, diputada de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Sylvia Patricia Villegas Álvarez, diputada de la Fracción del Partido Integración Nacional
- Carolina Hidalgo Herrera, diputada de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Enrique Sánchez Carballo, diputado de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Nielsen Pérez Pérez, diputada de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Paola Viviana Vega Rodríguez, diputada de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Mario Castillo Méndez, diputado de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Catalina Montero Gómez, diputada de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Welmer Ramos González, diputada de la Fracción del Partido Acción Ciudadana
- Silvia Vanessa Hernández Sánchez, diputada de la Fracción del Partido Liberación Nacional
- Ivonne Acuña Cabrera, diputada Independiente

- Dragos Dolanescu Valenciano, diputado de la Fracción del Partido Republicano Social Cristiano
- Aida María Montiel Héctor, diputada de la Fracción del Partido Liberación Nacional
- Óscar Mauricio Cascante Cascante, diputado de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana
- Yorleni León Marchena, diputada de la Fracción del Partido Liberación Nacional
- Rodolfo Rodrigo Peña Flores, diputado de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana
- Carmen Irene Chan Mora, diputada Independiente
- Roberto Hernán Thompson Chacón, diputado de la Fracción del Partido Liberación Nacional
- Zoila Rosa Volio Pacheco, diputada de la Fracción del Partido Integración Nacional
- María José Corrales Chacón, diputada de la Fracción del Partido Liberación Nacional
- Erick Rodríguez Steller, diputado Independiente
- Erwen Yanan Masís Castro, diputado de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana

c) **PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley presenta los siguientes propósitos:

- Existe un consenso entre expertos y diversas organizaciones 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 deben adaptarse al ritmo de cambio exponencial que conlleva la cuarta revolución industrial.
- 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.
- 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 Inteligencia Artificial (IA) y así desplegar su potencial.
- 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 cambios.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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. Además debe 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.

d) PRINCIPALES ELEMENTOS DE INTERÉS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto dentro de su articulado presenta lo siguiente:

- Reformas y adiciones puntuales a distintos artículo de la Ley 6868 “*Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje*”

e) OBSERVACIONES TÉCNICAS

El Área de Modernización del Estado emite las siguientes observaciones técnicas concernientes al proyecto de ley 21.738:

1. Para los efectos del Área de Modernización del Estado, el presente proyecto de ley no establece modificaciones a la conformación de la institucionalidad pública costarricense, esto por cuanto se realizan una serie de modificaciones puntuales a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), las funciones del Instituto, de la Junta Directiva, Presidencia y Gerencia General, régimen de empleo y contratación administrativa, pero mantiene su constitución como institución autónoma y su estructura orgánica.
2. No obstante, es importante indicar que pese a que el proyecto planteado busca el fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad, presentando una serie de información y datos en la exposición de motivos respecto a esta problemática, las modificaciones en la Ley Orgánica del INA asociadas a esos fines son mínimas, prácticamente sólo lo dispuesto en el artículo 1,

inciso a) –Reforma al artículo 2 de la Ley 6868-, artículo 1, inciso b) –Adición al artículo 3 de la Ley 6868- y artículo 1, inciso m) –adición del artículo 21 bis a la Ley 6868-, siendo que el resto de modificaciones, adiciones y derogatorias están relacionadas a aspectos puntuales del funcionamiento del INA que no necesariamente podrían llegar a tener injerencia en los fines planteados, sino que son asuntos propios de gestión que se podrían llegar a subsanar sin necesidad de la promulgación de una ley.

De esta forma, la exposición de motivos que señala una ruta para la modernización de la capacitación laboral en el marco de las nuevas tendencias laborales en este siglo, no concuerda con un articulado que proponga transformaciones de fondo en elementos que sustenten el cambio que se señalaba en la exposición de motivos. Con excepción del artículo 2 y 3, no existe una referencia real de cambios sujetos a esa nueva empleabilidad que pretendería el INA. Incluso se debe señalar que este nuevo modelo que señala la exposición de motivos se podría realizar inclusive sin la modificación de la ley.

Así las cosas, se presentan una serie de elementos a considerar para el nuevo rol que debe asumir el INA, sin embargo, la propuesta de ley viene más bien a solventar un problema de gestión organizacional por la cual atraviesa esa entidad para salir adelante, como potenciar el empleo en un contexto de innovación. Por lo que la propuesta en sí debe enfocar su razonamiento en los cambios en la estructura organizacional de la instancia en mención, modificando la normativa existente, en aquellos artículos que no se adecuen a la nueva gestión que se quiere. Lo cual debe fundamentar su exposición de motivos bajo esa perspectiva.

3. El proyecto de ley, realiza una interpretación incorrecta del término Alta Gerencia, ya que lo relaciona simplemente a la Gerencia General y las Subgerencias, cuando desde el punto de vista técnico – administrativo, este término se asocia a los tomadores de decisiones institucionales, en el caso particular del INA, estaría referido a la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva, ya que la Gerencia General es un órgano ejecutor que deberá cumplir con las decisiones que hayan tomado dichos órganos y no propiamente parte de la Alta Gerencia o Alta Dirección de la institución, siendo que se utiliza incorrectamente esta nomenclatura.

Por otra parte, debe considerarse que las recomendaciones hechas por la OCDE en esta materia van dirigidas, en principio, para ser aplicadas a las empresas públicas del Estado, pero debe considerarse que el INA no se considera una empresa pública, ni cuenta con las características de una, ante lo que dichas recomendaciones, prima facie, no le son aplicables, aunque esto no limita a que puedan utilizar ciertos principios para mejorar el funcionamiento de sus órganos decisorios, como los son la transparencia y rendición de cuentas, la independencia en la toma de decisiones, la evaluación del desempeño de sus miembros, entre otros aspectos.

Al respecto, las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (2015) definen una empresa pública como “...cualquier persona jurídica que la ley nacional reconozca como una entidad mercantil y en la que el Estado ejerce los derechos de la propiedad. Ello incluye las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades comanditarias por acciones. Además, las entidades legalmente establecidas, con personalidad jurídica reconocida por una ley específica, serán consideradas empresas públicas siempre que su objetivo o sus actividades, o parte de ellas, tengan un carácter principalmente económico.” (El subrayado no corresponde al original)

Se puede indicar que hay distorsiones sobre la inclusión de una “Alta Gerencia” integrada por un Gerente General y dos subgerencias, la cual se incluye como un actor que ejerce un rol en el nivel superior. Al respecto se debe señalar que no es menester alterar funcionalmente las responsabilidades superiores de dirección, generando de cierta manera una dispersión del poder en la cual la Junta Directiva tiene poder sobre algunos elementos, la Presidencia Ejecutiva sobre otros, y ahora se incluye una Alta Gerencia que tendría también otras responsabilidades. Este tipo de distorsiones acaban por generar confusiones sobre las labores rectoras en el sector respectivo, y jerárquicas a lo interno de la institución propiciando conflictos. Se recomienda inclusive que el artículo 4 de la ley 6868 tenga modificaciones que esclarezcan plenamente la responsabilidad de dirección en un solo actor, y el de administración en los que sea necesario, siempre respetando el sano ordenamiento jurídico establecido de previo para las instituciones autónomas. Esta situación se observa en la modificación del inciso j) del artículo 3, en el artículo 7, 9, 11.

De igual forma, en el artículo 1, inciso f) –reforma al artículo 7- y Transitorio I, se crea la “alta gerencia” agregándole las subgerencias técnica y administrativa que hasta la actualidad venían siendo cargos independientes, sin establecerles funciones, lo cual es impropio de una organización pública que pretenda ser eficiente, eficaz y tener propósitos claros. Con esto, indirectamente, tendrían que crearse otros dos sendos cargos para funcionarios que deberán dirigir dichas áreas de la institución. En este punto, debe enfatizarse la inconveniencia de que vía ley de la República se establezca la creación de puestos y cargos, dado que esa es una dinámica que debería determinarse en sede administrativa, analizando la estructura de puestos y bajo valoración de la Junta Directiva y la Gerencia General y no por parte de los señores diputados.

4. A propósito de la exposición de motivos, mediante las cuales se establece “*para lograr una mayor eficiencia, eficacia y transparencia del gobierno corporativo del INA, como institución autónoma*” y considerando el documento que se indica ahí mismo; la OCDE, señala en torno a las Junta Directivas de las empresas públicas que deben establecerse modelos de gobernanza claros a fin de un desempeño eficiente, aun cuando su objetivo es buscar una transformación y modernización del Estado; textualmente indica:

“El modelo descentralizado o modelo por sector se asienta en varios ministerios, con escasa coordinación en el centro, que supervisan a las Empresas del Estado dentro de su área de política sectorial. Los gobiernos que utilizan este modelo pueden enfrentar un mayor desafío en la implementación de una política integral de propiedad y prácticas coherentes de gobierno corporativo. Bajo este modelo, se recomienda una clara separación de los roles de propietario y regulador en los respectivos ministerios sectoriales con el fin de limitar la exposición a la intervención política indebida. Argentina, Costa Rica y México ofrecen ejemplos de este modelo.” (OCDE, Prácticas de las Junta Directivas y obtención de fondos y financiamiento de las empresas públicas en América Latina, 2015)

Por tanto, en concordancia con lo allí señalado y en vista que se pretende modificar la Ley orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje; debe valorarse la conformación de la Junta Directiva, dado que actualmente está integrada por ministros de gobierno; siendo que la OCDE recomienda la separación de roles de dichas figuras.

5. En cuanto a lo regulado al final del artículo 8 de la 6868, respecto al máximo de sesiones remuneradas por mes, debe indicarse que esta materia ya se encuentra debidamente regulada en el artículo 24 de la Ley 7558 *“Ley Orgánica del Banco Central”*, el cual fue modificado por el artículo 57, inciso b) de la Ley 9635 *“Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”*, el cual indica al respecto *“Los miembros de las juntas directivas, excepto los ministros cuando las integren, o los funcionarios públicos con interposición horaria, no podrán superar por mes el equivalente a diez salarios base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública.”* De esta manera, se deberá modificar esta regulación - respecto a la cantidad de sesiones remuneradas- ya que se debe cumplir con lo establecido en la normativa antes indicada.
6. Del proyecto de ley no se comprende el propósito de la Presidencia Ejecutiva. No es claro si se pretende suprimir o bien mantener solamente como figura en la Junta Directiva. Debe valorarse que la persona que ejerce la Presidencia de Junta Directiva ejerce su rol dentro del ejercicio de reuniones del Órgano Colegiado, pero no tiene un vínculo propiamente contractual con la Institución, siendo que no se encuentra en la obligación de dedicarse exclusivamente a dicho rol, caso contrario acontece en el caso de una Presidencia Ejecutiva, que si es un funcionario que deberá tener exclusividad en el desarrollo de sus funciones.

Esto se observa de la propuesta de modificación al artículo 9, artículo 11 y artículo 12 de la Ley 6888, ya que se llega a determinar que se elimina la referencia de que la Presidencia es la mayor jerarquía de la institución y se le pasa dicha competencia a la Gerencia General, así como que está última le dará cuentas a la Junta Directiva directamente, debilitando la labor y posiblemente la necesidad de contar con una Presidencia a tiempo completo, ya que no tiene una injerencia directa sobre la

Gerencia General o el resto de las dependencias institucionales, esto también se observa al eliminarse la Presidencia Ejecutiva del INA de la Ley 4646.

Ante la modificación del inciso a) del artículo 9; se elimina la posibilidad de que la Junta Directiva delegue funciones en el Presidente Ejecutivo y siendo que la Ley no le atribuye mayores funciones; podría convertirse en una figura sin funciones más allá de su participación en Junta Directiva y supervisor del cumplimiento de los deberes y objetivos del INA; por tanto, debilitando la figura del Presidente Ejecutivo y tornándola innecesaria fuera del ámbito de la Junta Directiva.

En la reforma al artículo 11 debería puntualizarse el porcentaje de mayoría calificada (verbigracia dos terceras partes o tres cuartas partes de los votos) que se requieren para determinar las prórrogas de la alta gerencia.

Igualmente en esta misma reforma del artículo 11, la selección de la gerencia y las subgerencias por parte de la Junta Directiva no señala si se hará individualmente o en terna; esto debería clarificarse ya que al ser los tres cargos responsabilidad de la Junta Directiva, puede existir un escenario en que las subgerencias tengan diferencias con la Gerencia y esto genere eco en el apoyo de la Junta Directiva para seguir en sus puestos. Es decir, el mecanismo de selección de las gerencias no está blindado de manera que se vele por la eficiencia en el desempeño de la institución y sus competencias, y pareciera más una prerrogativa de la Junta Directiva a decidir quienes ejercen la Gerencia y subgerencias a partir de lo que se decida en su seno.

7. Considerando que el grado de eficiencia de una Junta Directiva depende de su composición, funciones, dinámica y demás factores y ante la propuesta de nombramiento y remoción de la Alta Gerencia por parte de estas; debe valorarse que ante la eventual necesidad de nombrar dichos funcionarios, debe garantizarse de previo la operación de la Junta Directiva ante la posibilidad de no contar con el quórum requerido para sesionar y contemplar cuál persona tiene posibilidades de asumir por cuanto puede presentarse la posibilidad de ausencia de los jefes (alta gerencia) y a falta de nombramiento de estos, pueden darse problemas en el funcionamiento de la institución.

Asimismo, valorar la necesidad de garantizar la transparencia de los procedimientos, particularmente en el nombramiento de la Alta Gerencia; dado que en el planteamiento realizado no se establece si la elección de candidatos será por una terna o cuál sería el mecanismo y/o instancias de proposición de candidaturas.

En este marco, es necesario delimitar los posibles conflictos de interés entre los miembros de la Junta Directiva y el nombramiento de la Gerencia o Subgerencias.

8. En la exposición de motivos no se observa, ni se llega a justificar de manera adecuada la necesidad de excluir al INA –artículo 1, inciso l)- de la aplicación de la

Ley de Contratación Administrativa y sus reglamentos, ya que lo indicado tiene que ver más con temas propios de gestión –aplicación de la normativa- que con limitaciones asociadas al cumplimiento de la normativa respectiva. De igual manera, debe considerarse que en la corriente legislativa se encuentra un proyecto de ley (Proyecto de Ley 21.546 “*Ley General de Contratación Pública*”) presentado por el Órgano Contralor que tiene como propósito coadyuvar a mejorar en estos aspectos.

Otro aspecto que llama la atención en este inciso es la posibilidad de que el INA constituya fundaciones, pero en ninguna parte de la exposición de motivos se justifica dicha necesidad.

Sobre el artículo 18, no existe fundamentación técnica que justifique por qué el INA no estaría respetando el ordenamiento jurídico predispuesto en el tema de contratación administrativa. Este es un proceder que se rechaza ya que el INA debe de someterse a la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995, así como a otras leyes generales sobre contratación administrativa y sus respectivos reglamentos.

En el artículo 3 del capítulo de reformas a otras leyes, igualmente se libera al INA de la sujeción a la Ley de Contratación Administrativa, sin esgrimir las razones técnicas que justifiquen ese accionar.

9. En el artículo 1, inciso m) –adición del artículo 21 bis- se crea el Fondo Especial de Becas del INA, por lo que debe entenderse que este será un simple proceso para efectos funcionales y organizacionales, es decir, considerar que es un fondo, un instrumento financiero para el cumplimiento de determinados fines. Deberá profundizarse más sobre su financiamiento y además agregarle que no se le estará dando ningún tipo de naturaleza jurídica, y que justamente funcionará como un repositorio de recursos para financiamiento. Asimismo deberá ser claro en cuanto al actor responsable de su administración y su fiscalización respectiva.

En este artículo se debe precisar varios elementos: debe señalar y justificar el por qué no tiene la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio de capacitación y formación requerido en un corto plazo, previendo que justamente es esa su labor sustantiva y los recursos que recibe son justamente para suplir esa necesidad histórica en el país. Siendo así, más allá del reglamento, en esta propuesta de ley debe quedar más explícita una justificación técnica que se añada a la exposición de motivos que indique el porcentaje de contrataciones externas que se han ejecutado para completar las expectativas de capacitación en determinada región y en determinada materia.

10. Congruente con lo anterior, las modificaciones planteadas en el artículo 1, inciso n) tampoco llegan a justificarse adecuadamente, ni siquiera tiene relación directa con los objetivos del proyecto de ley –fortalecimiento de la formación profesional, empleabilidad, inclusión social, productividad-, sino que busca subsanar aspectos

meramente salariales en la institución y ser excluidos de los controles y aprobaciones realizados por parte de la Autoridad Presupuestaria, rescatando únicamente que al tratarse el INA de una institución autónoma, no debería estar regida necesariamente por el Régimen de Servicio Civil.

En el artículo 24 y transitorio IV, cabe señalar la inconveniencia de crear un régimen de empleo público especial en el INA, aun cuando sea bajo la premisa de salario global o único, en momentos en que el Estado costarricense debe evolucionar a un sistema de empleo público único pero para todo el sector público, suprimiendo, los sistemas especiales que rigen para un sinnúmero de instituciones en la actualidad, lo que es causa de gran cantidad de desigualdades e inequidad.

En materia de empleo público deberá respetarse todos los lineamientos que establezca MIDEPLAN como rector de empleo público y no deberían de generarse regímenes paralelos ni consideraciones especiales más allá de las ya predisuestas por legislación específica.

Ante lo que es conveniente valorar lo que en la actualidad se están planteando en la propuesta de ley de empleo público, ya que este tipo de aspectos podrían ser subsanados en la propuesta que se realice.

Al respecto, ante las propuesta de cambio de régimen laboral, se debe recordar que en reiterados pronunciamientos la Sala Constitucional así como la Procuraduría General de la República, han señalado: *"La teoría del Estado como patrono único parte de la premisa de que el Estado es un único centro de imputación de derechos laborales, independientemente del ente u organismo específico en el cual desarrolla su actividad productiva el trabajador (.). A partir de los anteriores criterios jurisprudenciales, se ha sostenido que al trasladarse un funcionario de un puesto a otro dentro del Sector Público, la relación de empleo que mantiene dicho funcionario en las diferentes dependencias públicas, debe computarse como una sola, a efectos de proceder al reconocimiento de los derechos laborales que le correspondan."* (Dictamen C-086-2007); asimismo, Ley General de Administración Pública establece un régimen estatal de empleo público, uniforme y universal.

Por tanto, la creación de un régimen de empleo particular en el INA, propende a complejizar el régimen de empleo público, impidiendo que se puedan unificar y equiparar categorías laborales, eliminando la multiplicidad de instrumentos que regulan la materia y generando diferenciaciones odiosas entre funcionarios con labores similares: debiéndose más bien adaptar y ajustar el sistema a un régimen general de empleo público; adaptaciones que cumplan con las necesidades requeridas por la institución dados los requerimientos de las competencias que desempeñan.

11. La reforma que se realiza en el artículo 2 a la Ley 5507, en el cual se excluye al INA de las instituciones autónomas que deberán contar con una Presidencia Ejecutiva, en realidad debe ser realizada propiamente a la Ley 4646, ya que es la Ley base u original, ya que la 5507 es una reforma a dicha Ley.
12. El artículo 12 del proyecto de ley, deroga el inciso 12 del artículo 14 de la Ley 7018 “*Ley de Presupuesto 1986 (ordinario y extraordinario)*”, sin embargo, no se encuentra lógica en dicha derogatoria, ya que dicho inciso de encuentra vetado por parte del Poder Ejecutivo y al tratarse de una ley de Presupuesto su vigencia corresponde al período presupuestario en cuestión.
13. En cuanto a lo establecido en los Transitorios, no es propio referirse en una normativa a lo específico de los puestos o cantidad de estos, como es indicar que la Gerencia General se considera un Nivel Gerencial 4 y que contará con 8 plazas. Esta materia tiende a quitarle flexibilidad a temas que son propios de gestión y que limitan su manejo conforme a las necesidades propias institucionales.

En el transitorio II se traspasan las dependencias que estaban al servicio de la Presidencia Ejecutiva, a la Alta Gerencia, con lo cual se estaría propiciando eventualmente, tener que crear otras unidades para la Presidencia en cuestión, multiplicando la burocracia existente. De igual manera, no es correcto lo establecido en el transitorio II, ya que esa materia es propia de la administración y del análisis técnico que corresponda en su momento.

f) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proyecto de ley no establece la creación de nueva estructura dentro de la institucionalidad del país, sino que se trata de realizar algunas modificaciones a la normativa que creó la autoridad competente en cuanto a la promoción y desarrollo de la capacitación y formación profesional de la clase trabajadora del país, 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.
2. En concordancia con la exposición de motivos donde se refiere la necesidad de clarificar funciones entre el órgano de dirección (Junta Directiva) y la Alta Gerencia; según el articulado propuesto, no se evidencia tal delimitación funcional. Máxime al considerar la reforma al artículo 4, mediante el cual se señala la Junta Directiva, la Presidencia y la Alta Gerencia como responsables de la dirección y administración superior; siendo que la Presidencia forma parte de la Junta Directiva y según lo propuesto (artículo 9), emitiría los lineamientos estratégicos de la Alta Gerencia; no obstante, sería la Junta Directiva el máximo jerarca de la Gerencia General y las Subgerencias (artículo 11); pudiéndose generar conflicto jerárquico entre obedecer la investidura del Presidente Ejecutivo u obedecer a la Junta Directiva como órgano colegiado superior.

3. Debe valorarse que la propuesta de ley no establece claramente las competencias jerárquicas que debe o no de asumir el Presidente, no hay claridad en las funciones y relaciones que deberán primar entre el Presidente y la Alta Gerencia, siendo que las funciones de cada uno de ellos deben estar claramente definidas y delimitadas, a fin de evitar conflictos de jerarquía, de interés, confusiones o superposición en las responsabilidades. En esta misma tesitura, se limita la posibilidad de que la Junta Directiva establezca las funciones al Presidente y no se determinó un mecanismo propositivo de presentación de candidaturas para la elección de la Alta Gerencia. Mantener esta situación eventualmente podría afectar el espíritu del proyecto de ley y entorpecer el funcionamiento del INA y el cumplimiento de sus vitales objetivos.
4. El artículo 18 propone no sujetarse a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa; contraponiéndose al esfuerzo que realiza el Estado costarricense por unificar sus sistemas de contratación, con el propósito de simplificar trámites, fortificar la transparencia y propiciar el ahorro en la inversión de sistemas de contratación; entre otros; por lo cual tal acción no resulta recomendable y se contrapone a los principios de economía, homogeneidad, eficiencia y eficacia. Lo mismo acontece en materia de empleo público, con la insana intención de dotar al INA de un régimen de empleo público particular.
5. Las diversas reformas, modificaciones, adiciones y transitorios que plantea esta propuesta de ley, deben revisarse con suma cautela, ya que se trata de disposiciones, que pese a su buena intención, como es la cuestión de lograr un mejor desarrollo económico y social del país y de fortalecer la gestión de la institución encargada de apoyar la empleabilidad del país, estas lo que deben buscar son los mecanismos que propicien que los procesos de gestión sean más ágiles y adecuados a los nuevos tiempos de revolución tecnológica, en que el país ya está inmerso y en cuyo marco el INA debe involucrarse con premura.

San José, **26 de febrero del 2020.**

Luis Antonio Román Hernández, Gerente
Área de Modernización del Estado
MIDEPLAN

* Debe indicarse que este análisis y criterio técnico ha sido realizado con la participación activa de Andrea Arias Gómez, Agustín Solano Cruz, Iván Acuña Chaverri, Lorena Beale Lacey y Jorge Ortega Vindas