



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 20 de mayo de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-0586-2020

MSc. Mauricio Porras León
Jefe del Área Económica
Departamento de Servicios Técnicos
Asamblea Legislativa

Estimado señor:

En relación con el oficio **AL-DEST-SIE -009-2020** del 27 de abril de 2020, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que solicita al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica criterio jurídico del Expediente Legislativo 21.738 “*Ley para el Fortalecimiento de la Formación Profesional para el 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 6868 y sus reformas, “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje”)*”, en el cual, se solicita ahondar específicamente en dos alcances del proyecto:

1. – Los cambios que se establecen con la Administración Superior.
2. – Los cambios que se establecen con la contratación de recurso humano.

Previo, hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525 de 2 de mayo de 1974, ni se establece la creación de nueva estructura administrativa dentro de la institucionalidad del país.

Asimismo, se estima necesario acotar que en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022 se establece como objetivo nacional “Generar un crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y reduciendo la pobreza y la desigualdad”. Por lo anterior, como parte de las metas contempladas en el PNDIP, están la reducción del desempleo y de la pobreza.

Con base en lo anterior, se considera fundamental el fortalecimiento en la capacidad de gestión de las intervenciones estratégicas públicas orientadas a mejorar la empleabilidad de las personas, con la finalidad de que tengan mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral, logrando trabajo decente con ingresos que propicien una mejor calidad de vida.

Particularmente, el PNDIP contiene las siguientes intervenciones estratégicas que desarrolla el INA y que forman parte de las Áreas Estratégicas: “Innovación, Productividad y Competitividad” y “Educación para el Desarrollo Sostenible y la Convivencia”:





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0527-2020
Pág. 2

- Sistema Nacional de Empleo en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 y 8, cuya meta formulada por el INA es 50% de personas egresadas del INA y registradas en la plataforma informática única, que están en proceso de intermediación de empleo.
- Ampliación de la cobertura de Servicios de Capacitación y Formación Profesional en el idioma inglés, cuya meta es 17.000 personas egresadas en el idioma inglés (desagregado por regiones) y 18.000 personas que aprobaron capacitación en el idioma inglés (desagregado por regiones).
- Desarrollo de competencias empresariales, cuya meta es 39290 personas beneficiadas del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD) (desagregado por regiones), que aprobaron algún servicio de capacitación y formación profesional y 2250 beneficiarios del SBD que recibieron acompañamiento empresarial por medio del desarrollo de proyectos productivos.

Con respecto a los dos alcances específicos en los que se solicita ahondar, lo siguiente:

I) OBSERVACIONES:

1. – Con respecto a los cambios que se establecen con la Administración Superior

A.- Con el fin de clarificar la eventual implementación de la ley, se recomienda precisar el uso del término Alta Gerencia. A manera de referencia, se cita la definición del proyecto de Ley Marco de Empleo Público, Expediente 21.336:

Alta administración pública: Personal directamente vinculado con la jerarquía institucional, que desempeña funciones administrativas altamente ligadas a la toma, implementación, dirección y supervisión de decisiones estratégicas en las entidades y órganos incluidos, que cuenta con probada capacidad de gestión y de liderazgo para ejecutar de manera eficaz y eficiente los objetivos institucionales, las políticas públicas y aportar al proceso de modernización estatal con el fin de obtener resultados a corto plazo.

Por otra parte, debe considerarse que las recomendaciones hechas por la OCDE fueron diseñadas para que las apliquen las empresas públicas del Estado. Aunque el INA no es una empresa del Estado, se destaca como conveniente que se utilicen 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 ejercite los derechos de la propiedad. Ello incluye las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0527-2020
Pág. 3

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).

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, se recomienda que ésta no considere funcionalmente las responsabilidades superiores de dirección, de manera que sea armónica con las funciones que ya cuenta la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva respectivamente; de manera que en la eventual implementación se cuente con claridad suficiente sobre las labores rectoras en el sector respectivo y jerárquicas a lo interno de la institución. En ese sentido, se recomienda 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 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.

B.- Se sugiere clarificar en el proyecto de ley el propósito para la Presidencia Ejecutiva del INA, de manera que resulte más claro si se desea suprimir o bien mantener como figura en la Junta Directiva. Para ello, se recomienda considerar que la persona que ejerce la Presidencia de Junta Directiva despliega su rol dentro del ejercicio de reuniones del Órgano Colegiado, pero no tiene un vínculo propiamente contractual con la Institución; no encontrándose así en la obligación de dedicarse exclusivamente a dicho rol. Caso contrario acontece en el caso de una Presidencia Ejecutiva, que sí es un funcionario que deberá tener exclusividad en el desarrollo de sus funciones. Por tanto, se recomienda valorar estos aspectos con el fin de mejorar el texto.

Esto se observa en 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 que indica que la Presidencia es la mayor jerarquía de la Institución y se le pasa dicha competencia a la Gerencia General, así como que esta última le dará cuentas a la Junta Directiva directamente, lo que no deja clara 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 6868.

Ante la modificación del inciso a) del artículo 9; se elimina la posibilidad para que la Junta Directiva delegue funciones en el Presidente Ejecutivo y, dado que la Ley no le atribuiría trabajos específicos, 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, se recomienda clarificar este aspecto, considerando las implicaciones sobre este cargo especialmente fuera del ámbito de la Junta Directiva, por lo que se sugiere valorar la pertinencia de este puesto, en virtud de las transformaciones que se plantean.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0527-2020
Pág. 4

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

Igualmente, en esta misma reforma del artículo 11, se recomienda indicar si la selección de la gerencia y las subgerencias por parte de la Junta Directiva se hará individualmente o en terna; considerando que los tres cargos son responsabilidad de la Junta Directiva y 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. Si bien es destacable que el proyecto de ley indique que quienes ocupen la Alta Gerencia deben ser seleccionados por medio de un proceso transparente y formal aprobado por la Junta Directiva, se sugiere indicar en el texto si será individualmente o en terna. De esta forma, se sugiere ese ajuste para que el mecanismo de selección de las gerencias vele por la eficiencia en el desempeño de la institución y sus competencias.

D.- 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, se sugiere clarificar en el texto de ley si la elección de candidatos será por una terna o cuál sería el mecanismo y/o instancias de proposición de candidaturas; mejorando así la transparencia de los procedimientos, particularmente en el nombramiento de la Alta Gerencia.

E.- En cuanto a lo establecido en los Transitorios, se recomienda que lo específico sobre los puestos, cantidad de estos y plazas, se efectúe posterior a la aprobación del proyecto de ley por vía administrativa; manteniendo así la flexibilidad para temas que son propios de gestión y que eventualmente no limiten 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 los cargos existentes. De igual manera, se recomienda modificar lo establecido en el Transitorio II, ya que esa materia es propia de la administración y del análisis técnico que corresponda en su momento.

2. – Con respecto a los cambios que se establecen con la contratación de recurso humano





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0527-2020
Pág. 5

Las modificaciones planteadas en el artículo 1, inciso n) se constituyen en pasos valiosos en procura de que la administración pública pueda contar esquemas de remuneración más competitivos y transparentes como lo es el salario único.

No obsta mencionar que a través del salario único o global, la administración tiene una administración más sencilla y precisa del componente de las remuneraciones, por lo que facilita la toma de decisiones en materia de política salarial.

Al respecto, ante las propuestas 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).

Desde la rectoría otorgada por la Ley 9635 al MIDEPLAN como rector en empleo público, se reconoce como loable que el proyecto de ley proponga la instalación del salario único o global así como la sujeción del INA a la citada rectoría, una vez aprobado eventualmente el proyecto.

II) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

A.- 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, se sugiere atender las recomendaciones anteriormente expresadas, especialmente para lo establecido en la reforma al artículo 4, 9 y 11; procurando así que se clarifiquen los niveles jerárquicos y no implique conflictos entre obedecer la investidura del Presidente Ejecutivo u obedecer a la Junta Directiva como órgano colegiado superior.

B.- Se recomienda clarificar las competencias jerárquicas que debe o no asumir el Presidente, así como delimitar las funciones y relaciones que deberán primar entre el Presidente y la Alta Gerencia; clarificando así la jerarquía y que no existan confusiones o superposición en las responsabilidades. En esta misma tesitura, se recomienda clarificar la posibilidad de que la Junta Directiva establezca las funciones al Presidente y definir un mecanismo propositivo de presentación de candidaturas para la elección de la Alta Gerencia; mejorando el funcionamiento del INA y el cumplimiento de sus vitales objetivos.

C.- Se rescata la intención de hacer un traslado del régimen de empleo hacia el salario único mediante la modificación del artículo 24 de la Ley No. 6868, lo cual podría ser un paso valioso en procura de que la administración pública pueda contar esquemas de remuneración más





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0527-2020
Pág. 6

competitivos y transparentes como lo es el salario único. Asimismo, dicha propuesta va en la línea de los planteamientos hechos por este Despacho en materia de empleo público. Por otro lado, respecto a este mismo punto, se considera un elemento positivo y loable que desde la propuesta de ley se contemple la sujeción a la rectoría de MIDEPLAN en materia de empleo público que se dispuso mediante la Ley No. 9635, así como, en general se observa un apego a dicha ley en la propuesta planteada en el proyecto de ley en cuestión.

D.- Es esencial que el INA disponga de un marco institucional que potencie el alcance de sus intervenciones, tomando en consideración el desarrollo actual de las necesidades de los sectores productivos, en un entorno de constante avance tecnológico que incida en el perfil de los recursos humanos que exige la demanda de mano de obra. Lo anterior requiere del liderazgo por parte de su Administración Superior, la cual debe disponer de la capacidad idónea para liderar el proceso de definición de prioridades de formación y capacitación del INA, en coordinación con las áreas responsables de la ejecución de los programas específicos. Esa posición es básica para orientar o fortalecer a esa institución en el logro de sus objetivos, siendo consistentes con las máximas aspiraciones del PNDIP 2019 – 2022.

Por ello, desde el MIDEPLAN se considera que el proyecto de ley contribuye con un rol del INA adecuado a las demandas de los tiempos actuales, acoplada a la ruta de desarrollo planteada en el PNDIP 2019-2022 y que una vez clarificados los aspectos que se recomienda atender, las señoras diputadas y señores diputados dispondrán de un texto que contribuye con un Estado alineado con las necesidades formativas vigentes y un modelo de gestión institucional adecuado. Así las cosas, se reitera nuestro criterio positivo a favor del expediente No. 21738.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Luis Antonio Román Hernández, Gerente de Área Modernización del Estado, MIDEPLAN
José Olegario Sáenz Batalla, Gerente de Área Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
Archivo

