



LOS TRES VÉRTICES DE ACCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA): CONTEXTO, ALCANCE Y POTENCIALIDAD DE SU REFORMA NORMATIVA

Andrés Romero Rodríguez;
Manuel Barahona Montero y Priscilla Sibaja Guadamuz

RESUMEN

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) promueve y desarrolla capacitación y formación profesional de los hombres y mujeres en todos los sectores de la producción, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense. Desde un punto de vista estructural, en 1965 la institución emerge en tiempos en que el país necesitaba expandir la formación de sus recursos humanos de cara a la transformación de su estructura económica y social, al alero de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, que vino a diversificar y complejizar la estructura productiva del país. A lo largo de sus cinco décadas de existencia, han tenido lugar varios procesos de reforma normativa, en la arquitectura institucional y en la gestión de los servicios, pero la de mayor alcance, lo constituye la reforma normativa fraguada durante el cuatrienio 2018-2022 que cristaliza con la Ley No. 9931. Mediante esta Ley, al tradicional rol de liderazgo en los servicios de capacitación y formación profesional por parte del INA, se agrega una activa participación en labores de promoción de la empleabilidad y la empresariedad; todo ello bajo una perspectiva de inclusión social que, en su conjunto, le confiere al INA un carácter poco frecuente en cuanto alojar en un solo ente tres mandatos de distinta naturaleza, aunque claramente complementarios e interrelacionados.

Palabras clave: servicios de capacitación y formación profesional, empleabilidad, empresariedad, Cuarta Revolución Industrial, reforma institucional, gestión, cultura institucional, talento humano.

ABSTRACT

The National Learning Institute (INA, for its Spanish acronym) promotes and develops the professional training and education of men and women in all sectors of production to boost economic development and contribute to the improvement of living and working conditions of the Costa Rican people. This task is accomplished through education, training, certification, and accreditation for productive, sustainable, equitable, high-quality, and competitive work. From a structural point of view, in 1965 the institution emerged at a time when the country needed to expand the training of its human resources in view of the transformation of its economic and social structure in line with a strategy of import substitution industrialization, which diversified and made the country's productive structure more complex. Throughout its five decades of existence, several regulatory reform processes have taken place, in the institutional architecture and in the management of services, but the most far-reaching is the regulatory reform forged during the 2018-2022 quadrennium that crystallizes with Law No. 9931. Through this Law, an active participation in work to promote employability and entrepreneurship is added to the traditional role of leadership in vocational training and education services by the INA; all this under a perspective of social inclusion that, as a whole, gives the INA an unusual character in that it houses in a single entity three mandates of different nature, although clearly complementary and interrelated.

Key words: vocational education and training services, employability, entrepreneurship, Fourth Industrial Revolution, institutional reform, management, institutional culture, human talent.

Andrés Romero Rodríguez, es Expresidente Ejecutivo del INA. Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Manuel Barahona Montero, es Sociólogo. Catedrático jubilado de la UNA. Consultor en temas de desarrollo y política social y Priscilla Sibaja Guadamuz, es Economista.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda la reforma institucional del INA en el cuatrienio 2018-2022, que tiene como hito determinante la entrada en vigor de la *Ley 9931 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 de la Ley 6868, Ley orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, de 6 de mayo de 1983)* el 18 de enero de 2021. Esta ley se visualiza tanto como un punto de llegada como de partida para un INA con un mandato renovado que conserva la misión esencial de orden educativo de la institución, junto al impulso de tareas en los frentes de la empleabilidad y la empresariedad, bajo una lógica de inclusión social. Ciertamente tales tareas ya estaban asignadas al INA en la legislación reformada del Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 9274, 2014) y el Decreto Ejecutivo de creación del Sistema Nacional de Empleo (Decreto Ejecutivo 41776, 2019) pero se formalizan en última instancia en esta nueva Ley orgánica del INA que refleja así nítidamente tres vértices de acción con aristas, derivaciones y posibilidades múltiples.

Se trata de un ejercicio de sistematización donde confluyen aristas académicas y de incidencia política, bajo la pretensión de aportar en la comprensión y orientación de un proceso institucional en marcha que concita el interés de diversos sectores y actores de la comunidad nacional.

El artículo se ha organizado en cinco secciones. Se inicia con una contextualización relativa a las transformaciones en los mundos del empleo y la formación profesional, considerando la dimensión latinoamericana y nacional, principalmente. La segunda sección aborda los determinantes del proceso de reforma normativa conducentes a la aprobación de la Ley No. 9931. La tercera sección caracteriza los tres vértices de acción vigentes del INA con arreglo a la nueva Ley, poniendo de relieve avances tangibles en el último bienio. En la cuarta sección, se sistematizan los principales retos del proceso de reforma en el corto, mediano y largo plazo. Seguidamente, se postulan las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

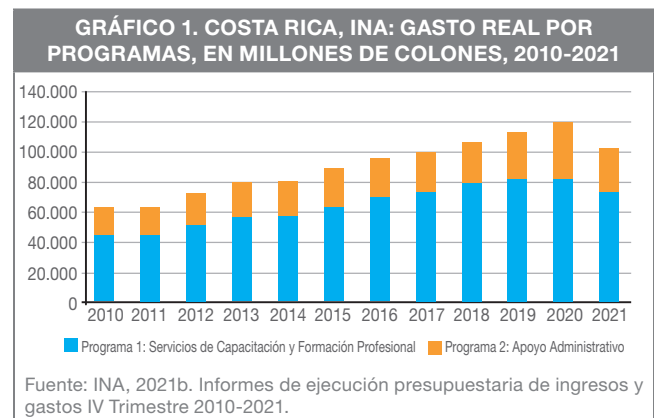
CONTEXTO

Origen y perfil institucional del INA

El INA fue creado en 1965 como una entidad de capacitación independiente del sistema formal de educación, dotado de autonomía y ágiles mecanismos de comunicación con el mercado de trabajo en una coyuntura en la que el país transitaba por una estrategia de sustitución de importaciones. La tabla 1 destaca los rasgos fundamentales del perfil institucional del INA al acercarse a su sexto decenio.

Este perfil institucional cristaliza en una estructura orgánica que se resume en la figura 1. Es dable esperar que la profundización del proceso de reforma conlleve a la introducción de modificaciones y ajustes en esta estructura, particularmente si llega a cristalizar un nuevo modelo de gestión institucional.

El gráfico 1 muestra la evolución del gasto real o efectivo de la institución, el cual ha tenido un crecimiento sostenido durante la última década.



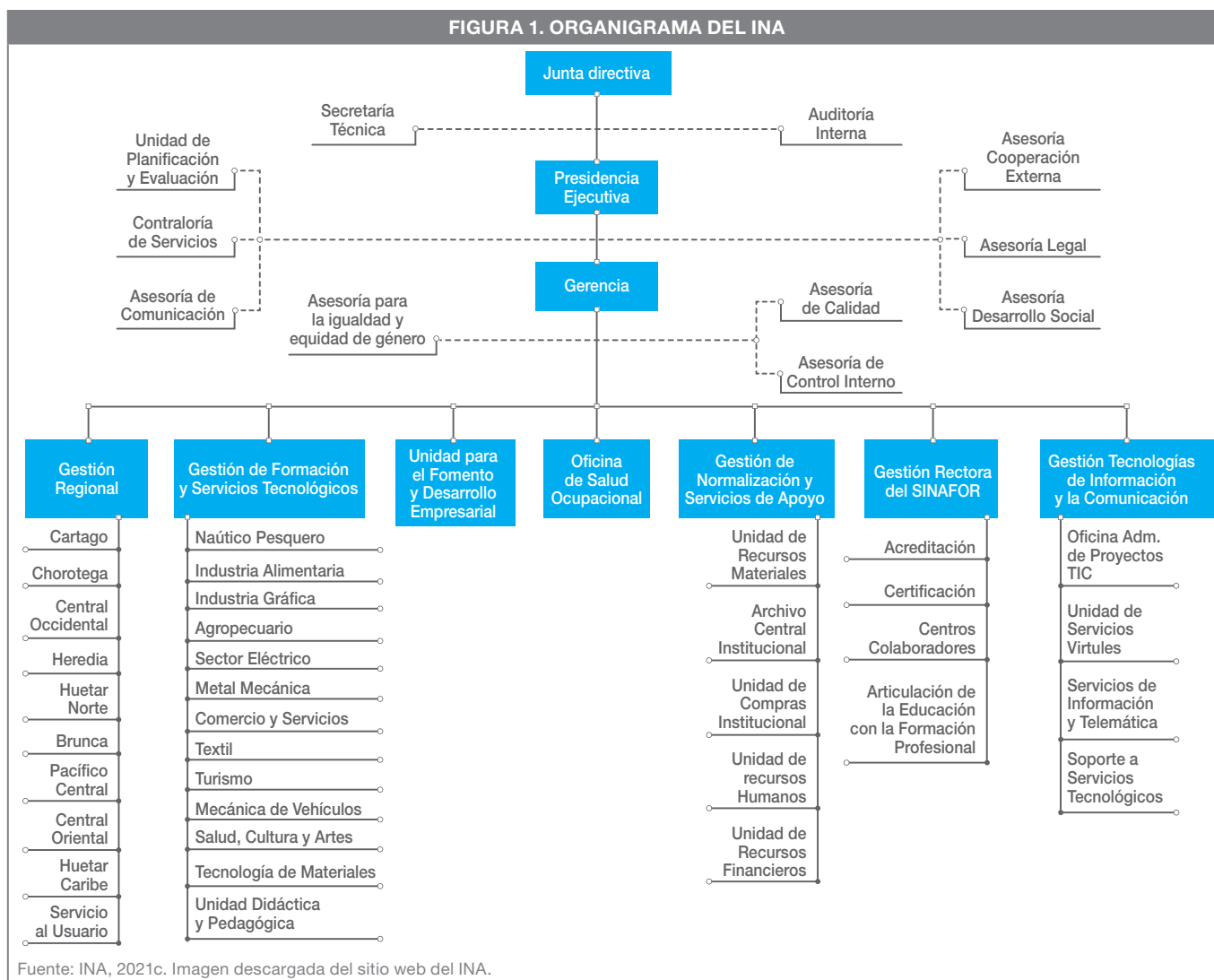
Desafíos de la empleabilidad y la formación profesional

Desde hace varios años, el mercado laboral costarricense presenta un desempeño desfavorable, con un alto desempleo (que afecta en mayor medida a las mujeres y los jóvenes) y un alto nivel de informalidad. La crisis ocasionada por la pandemia COVID-19 consiguió acrecentar las malas condiciones ya existentes.

En términos generales, el país enfrenta una serie de desafíos en materia de empleo: una fuerza laboral con un bajo nivel educativo, una insuficiente generación de

TABLA 1. PERFIL INSTITUCIONAL DEL INA EN EL CONTEXTO DE SU REFORMA NORMATIVA

Año de creación	1965
Marco normativo	Ley No. 9931
Naturaleza	Institución autónoma (descentralizada no empresarial)
Inserción sectorial	Educación Trabajo y Seguridad Social
Misión	El INA forma, capacita y certifica a personas físicas y jurídicas, para contribuir al crecimiento personal, movilidad social, productividad y competitividad; que permita al país adaptarse a los cambios que el entorno exige (PEI, p. 16).
Visión	Ser una institución educativa que responda oportunamente, de forma inclusiva, con servicios innovadores, flexibles y pertinentes, que contribuyan con el desarrollo del talento humano, la movilidad social y el crecimiento económico de la nación (PEI, p. 16).
Fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • 1,5 % sobre el monto de las planillas de la empresa privada, de todos los sectores económicos que cuenten por lo menos con cinco trabajadores(as). • 0,5 % de las empresas agropecuarias con más de diez trabajadores • 1,5 % del monto total de las planillas de salarios de las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado • Ingresos por venta de productos, explotación de bienes y prestación de servicios generados por el INA, como actividad ordinaria de sus programas. • Préstamos que contrate para la realización de sus fines • Legados, donaciones, herencias
Inversión del INA	<p>Al 2021, la inversión del INA representa respecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la inversión educativa nacional: 5,01% • La inversión social total del Sector Público: 2,75% • En el conjunto de las instituciones descentralizadas no empresariales: 1,98% • Del PIB: 0,32%
Áreas estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de capacitación y formación profesional • Empleabilidad • Empresarialidad
Servicios	<p>I. Servicios de Capacitación y Formación Profesional. Se organizan con arreglo al Modelo curricular del INA en 3 niveles:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Formación con un Programa Educativo y un Programa de Habilitación. 2) Certificación por Competencias 3) Capacitación, bajo tres modalidades: Curso, Asistencia técnica y Acompañamiento Empresarial (Sistema banca de desarrollo) <p>II. Intermediación de Empleo. Se trata de un servicio gratuito que brinda el INA para promover y facilitar la vinculación laboral entre personas empleadoras y personas egresadas del INA, colegios técnicos profesionales, población desempleada y subempleada, con el fin de dar respuesta a las necesidades reales del mercado laboral, mediante un servicio ágil, oportuno y de calidad.</p>
Presencia en el territorio	Entidad nacional con prestación de servicios organizada por regiones: Brunca, Cartago, Central Occidental, Central Oriental, Chorotega, Heredia, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central
Matrículas totales	<p>2018: 300.578</p> <p>2019: 266.679</p> <p>2020: 172664</p> <p>2021: 162.774</p>
Vinculaciones con los ODS	<p>1 Fin de la pobreza</p> <p>4 Educación de calidad</p> <p>5 Igualdad de género</p> <p>8 Trabajo decente y crecimiento económico</p>
Fuente: elaboración propia con base en información disponible en el sitio web del INA y el Plan Estratégico Institucional 2019-2025 (INA, 2020a).	



empleos de calidad, los sectores más dinámicos de la economía no son intensivos en mano de obra, y una desconexión entre la producción y el empleo. Además, gran parte de la fuerza laboral carece de competencias y habilidades que requieren los sectores de mayor productividad (habilidades técnicas).

Más de la mitad de la fuerza laboral no tiene secundaria completa (52,7%), según la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) al primer trimestre del 2022. Esta situación representa una barrera para gran parte de la población que no ha podido insertarse en el mercado laboral, y a su vez, impide que aquellas personas que ya están en un puesto de trabajo se trasladen fácilmente hacia sectores con mayores salarios.

El país requiere alinear la oferta y la demanda laboral, cerrando la brecha entre las competencias laborales que impulsa el sector educativo y lo que las empresas realmente están demandando.

En cuanto a la estructura productiva, el país se ha caracterizado por presentar sectores dinámicos y de alta productividad asociados al sector externo y otros sectores tradicionales vinculados al mercado interno (Jiménez y Morales, 2022). De acuerdo con la ECE, en el primer trimestre del 2022, los sectores de comercio y reparación (16,8%), industria manufacturera (10,9%), enseñanza y salud (10,8%), y agricultura, ganadería y pesca (10,7%) concentraron el 49,1% del empleo del país (cuadro 1).

CUADRO 1. COSTA RICA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA Y OCUPADA CON EMPLEO INFORMAL E INGRESO MENSUAL PROMEDIO POR RAMA DE ACTIVIDAD, I TRIMESTRE 2022

Ramas de actividad	Ocupados	Ocupados con empleo informal	Ingreso mensual promedio (colones)
Total	100,0	43,0	475.700
Sector primario	10,7	53,0	306.847
Agricultura, ganadería y pesca	10,7	53,0	306.847
Sector secundario	18,2	41,4	413.747
Industria manufacturera	10,9	31,3	410.286
Construcción	6,1	65,5	360.296
Otros ^{1/}	1,2	11,7	694.632
Sector comercio y servicios	70,6	42,1	514.771
Comercio y reparación	16,8	45,7	361.149
Transporte y almacenamiento	5,3	63,3	522.924
Hoteles y restaurantes	6,6	51,4	349.351
Intermediación financiera y de seguros	2,0	9,7	1.028.990
Actividades profesionales y administrativas de apoyo	9,3	34,0	451.073
Administración pública	4,1	0,4	1.032.265
Enseñanza y salud	10,8	8,6	876.143
Comunicación y otros servicios ^{2/}	9,2	60,6	409.183
Hogares como empleadores	6,7	82,4	185.998
No especificado	0,5	16,5	-

^{1/} Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

^{2/} Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: INEC, Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo 2022.

Con respecto a la informalidad, esta se ubicó en 43% (primer trimestre 2022). Como se observa en el cuadro anterior, las ramas que concentran la mayor parte del empleo coinciden con las que presentan altos niveles de informalidad. El sector de comercio y reparación representó un 45,7%, la industria manufacturera un 31,3%, y la agricultura, ganadería y pesca un 53%.

Estas mismas ramas presentan menores niveles de ingreso mensual promedio: comercio y reparación (361.149 colones), industria manufacturera (410.286 colones), y agricultura, ganadería y pesca (306.847 colones). Por otra parte, se observan sectores como intermediación financiera y de seguros con mayores niveles de ingresos (1.028.990 colones) y poca representación en el empleo (2,0%).

Esto pone en evidencia que el empleo se concentra en actividades de baja productividad, con altos niveles de informalidad y bajos salarios. El desafío está en impulsar el crecimiento y el empleo con especial énfasis

en sectores intensivos en puestos de trabajo. Al respecto, Jiménez y Morales (2022) señalan que:

(...) la insuficiente y desigual generación de puestos de trabajo de calidad (...) presiona las altas tasas de desempleo y el porcentaje de empleos informales y precarios. (...) el principal desafío es cómo generar más y mejores puestos de trabajo con un enfoque de género y considerando a las personas no calificadas. (párr. 7-8)

Los grupos más vulnerables son las mujeres, los jóvenes, la población que reside en las zonas rurales y personas con bajo nivel de escolaridad o calificación, quienes se ven mayormente afectados por el desempleo. El segmento de personas en desventaja social requiere de formatos de capacitación habilitantes para un acceso acelerado al mercado laboral, que suman una fuente de demanda al INA a considerar necesariamente junto a las exigencias de abordaje de los retos de la IV Revolución Industrial en el mundo del trabajo.

La reforma a la Ley orgánica del INA surge como una respuesta a los retos que plantea el futuro del empleo en el marco de la Cuarta Revolución Industrial, así como se precisa en la exposición de motivos de esta ley.

La Cuarta Revolución Industrial o Revolución 4.0 se refiere a una nueva etapa en el proceso de desarrollo, marcada por la automatización y digitalización de los procesos, y el desarrollo de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial (IA), el *big data*, la ciberseguridad, la computación en la nube y el internet de las cosas (IoT), la cual ha implicado profundas y aceleradas transformaciones en el mundo del trabajo. Schwab (2016) señala que la Revolución 4.0 tiene el potencial de elevar los niveles de ingresos globales, mejorar la calidad de vida de las personas y generar ganancias a largo plazo en eficiencia y productividad. No obstante, también supone una perturbación de los mercados laborales que podría generar una mayor desigualdad. Dado que, en la medida que la automatización sustituye la mano de obra, el desplazamiento neto de trabajadores por parte de las máquinas podría ensanchar la brecha entre los rendimientos de capital y los rendimientos de la mano de obra.

Según Salazar-Xirinachs (2017), los impactos de la cuarta revolución industrial sobre el mundo del trabajo se pueden agrupar en tres grandes “grupos de impacto”: 1) disrupción, 2) la transformación acelerada de ocupaciones y requerimiento de habilidades, y 3) el riesgo de mayor desigualdad (pp. 57-58). El primer grupo se refiere a la destrucción y creación de empleos como consecuencia del avance tecnológico. El segundo grupo hace referencia a un mercado laboral dinámico, que constantemente demanda nuevas y avanzadas calificaciones relacionadas con las tecnologías antes mencionadas que caracterizan la revolución 4.0. Por último, el tercer grupo de impacto es el potencial aumento de la desigualdad, debido a que aquellas personas que poseen alta calificación y están capacitadas en estas nuevas tecnologías logran posicionarse efectivamente en un puesto de trabajo, mientras las personas con baja calificación se ven perjudicadas y no logran insertarse en el mercado laboral.

En los últimos años, ha existido un debate sobre la medida en que el cambio tecnológico destruirá puestos

de trabajo. Algunas organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Económico Mundial (2020), han estimado el impacto de la tecnología en el empleo en términos de la cantidad de puestos que serán o podrían ser automatizados. No obstante, Gontero y Novella (2021) señalan que son ciertas tareas dentro de las ocupaciones las que serán automatizadas, más que los propios puestos de trabajo. En ambas situaciones aquellos trabajadores que posean las habilidades más demandadas podrán acceder a un trabajo de calidad y aumentar sus ingresos, mientras que aquellos que no posean estas habilidades para adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado experimentarán una disminución de sus ingresos y calidad de vida.

La revolución 4.0 tiene implicaciones directas e indirectas en el mundo del trabajo y de la educación ante el desplazamiento de formas de trabajo de baja calificación. Esto en virtud de la irrupción de la robótica y la inteligencia artificial en la producción, y la necesidad de respuestas innovadoras de capacitación y formación profesional para acompañar eficazmente las demandas de los sectores productivos.

En el estudio “Retos de la cuarta revolución industrial sobre el mercado laboral costarricense”, Fernández (2020), adapta la metodología de Frey y Osborne (2013)¹ al caso de Costa Rica para estimar el riesgo de automatización del empleo por ocupaciones (con base en cifras de la ECE al cuarto trimestre del 2019). Los resultados señalan que la mitad de los trabajadores del país (1.060,53) se encuentra en una situación de “muy alto” nivel de riesgo de que sus tareas sean automatizadas en el futuro, mientras que 472.663 trabajadores poseen un nivel de riesgo “alto”. El estudio concluye que el 70,8% de los trabajadores costarricenses poseen una probabilidad de 0,50 o más de automatización de sus trabajos.

El análisis por sector de actividad económica evidencia que los sectores que podrían verse más afectados son el sector primario y secundario (Fernández, 2020):

(...) 6 de cada 10 empleos en esos sectores es altamente susceptible a la sustitución por mejoras tecnológicas. (...) el sector de comercio y servicios es el que concentra la mayor cantidad de empleados en alto nivel de riesgo, dado que es el sector

¹ *The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?*, Frey y Osborne (2013) estiman la probabilidad de automatización para 702 ocupaciones usando un algoritmo no paramétrico (Clasificador de Procesos Gaussiano).

de producción principal del país. (...) entre menos calificadas y más elementales sean las tareas asociadas a una ocupación, mayor será su probabilidad de automatización. (pp. 14-16)

En cuanto a las características de esta población con alto nivel de riesgo de desplazamiento, Fernández (2020) obtuvo los siguientes resultados:

- Por sector de trabajo: la población se concentra en el sector privado y además informal (90,5%).
- Por sector de actividad económica: la población se concentra en el sector de comercio y servicios (61,4%).
- Por categoría ocupacional: la población se concentra en calificación media (63,8%) o elemental (30,1%). (p. 19)

Finalmente, en cuanto al nivel educativo de esta población, Fernández (2020) aclara que en este caso los datos por nivel de escolaridad indican que la relación entre el riesgo y el nivel educativo no es lineal, esto ya que la probabilidad de automatización no depende del nivel educativo sino del grado en que las tareas son manuales y rutinarias.

La Organización Internacional del Trabajo (2017), en el “Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo” señala que el mayor desafío del cambio tecnológico corresponde a desarrollar estrategias de apoyo al sector empresarial en esta transición y generar las oportunidades para que los trabajadores puedan trasladarse entre sectores más fácilmente.

Ante esta realidad, el principal enfoque de las instituciones de formación profesional debe ser el desarrollar nuevas competencias vinculadas con las oportunidades de empleo, articular las necesidades de las empresas con los servicios y programas que se brindan, y fortalecer alianzas estratégicas (servicios públicos de empleo, sector privado). Adicionalmente, deben proveer una base sólida de competencias básicas que le permita a las personas enfrentarse a un mercado laboral dinámico.

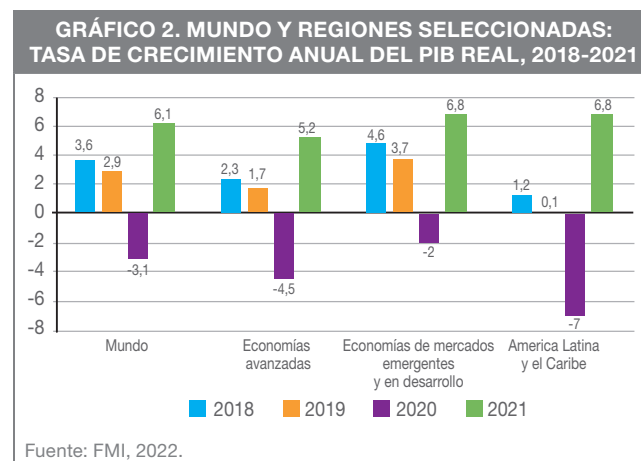
La oportunidad está en transitar ágilmente hacia estructuras de producción con alto potencial de crecimiento, basado en innovación, nuevas tecnologías y productividad (por medio de la prospección, el mapeo de ocupaciones e inteligencia del mercado laboral).

Entre los lineamientos que propone el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento

en la Formación Profesional OIT-CINTERFOR (2017) para construir sistemas sólidos de formación profesional para el trabajo, se encuentran promover la igualdad de oportunidades y la inclusión social; y articular la formación profesional con los servicios de empleo, de orientación vocacional y con las políticas activas de mercado laboral. Las políticas activas de empleo tienen la potencialidad de promover la concordancia entre oferta y demanda (intermediación de empleo), aumentar la empleabilidad (capacitación y formación), otorgar incentivos a personas y empresas, subsidiar empleo y apoyar emprendimientos. En este sentido, resaltan tres contribuciones del INA potenciadas con la reforma de ley: talento humano, Servicios de Capacitación y Formación Profesional (SCFP), y Fomento y Desarrollo Empresarial (FDE).

Panorama macroeconómico y social

La crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 tuvo un fuerte impacto sobre la economía mundial. Según datos del Fondo Monetario Internacional (2022), se estima una caída de 3,1% en la actividad económica mundial para el año 2020, mientras que para América Latina y el Caribe (ALC) se registra un disminución de un 7% (gráfico 2). Esta es la mayor contracción económica que ha experimentado la región en más de un siglo (CEPAL, 2021). Para Costa Rica, la caída de la producción se estima en un 4,1% para el mismo año (BCCR, 2022).



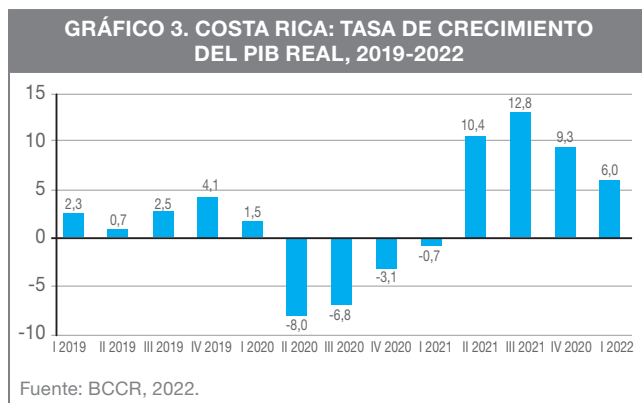
El impacto en los mercados laborales para ALC se estima en una reducción del número de personas ocupadas del 9%, una caída de la tasa de participación global

de 4,9 puntos porcentuales y un aumento en la tasa de desempleo de 2,5 puntos porcentuales (CEPAL, 2021).

La contracción de la economía en ALC se vio agudizada por efectos de la pandemia, y afectó a personas que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad y menores niveles de cualificación, así como a micro y pequeñas empresas. En este sentido, la región presenta un mayor desempleo e informalidad, mayor pobreza y desigualdad, y una reducción sustancial de ingresos.

Desde el año 2019, Costa Rica ya venía experimentando una desaceleración en el crecimiento económico. Ya en un entorno de pandemia, las medidas sanitarias impuestas por el Ministerio de Salud orientadas a contener el brote de COVID-19 en el país impactaron la actividad económica. En efecto, el confinamiento, la restricción vehicular y el cierre de comercios y establecimientos provocó una importante contracción en la demanda agregada.

Contrario al repunte económico que se esperaba, la producción se desaceleró más rápidamente, creciendo a una tasa de 1,5% en el primer trimestre del 2020, para luego caer en -8% durante el segundo trimestre del año e iniciar posteriormente un proceso de recuperación (gráfico 3). Otra aproximación relevante a la comprensión de la dinámica económica en el corto plazo lo ofrece el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), indicador que trasluce una caída sistemática en la economía a partir de febrero del 2020 (ver Anexo 1).

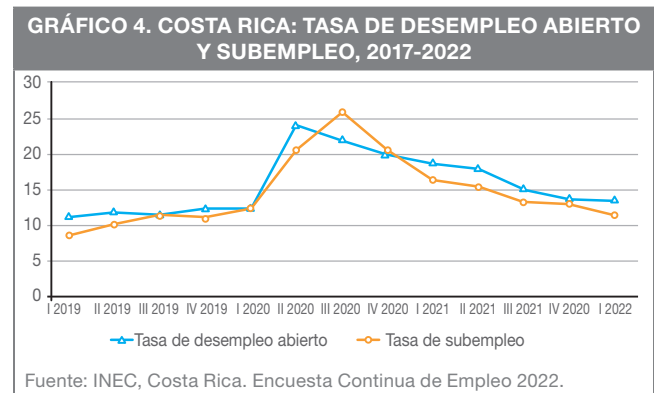


Los sectores más golpeados fueron turismo, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida, y comercio; producto del cierre de fronteras, la restricción vehicular sanitaria y demás medidas de confinamiento.

Según datos de la ECE del INEC, al primer trimestre del 2020, la población total del país ascendía

a 5.088.437 personas. La población económicamente activa o fuerza de trabajo representó un 49,57% de la población total. En ese período, el desempleo abierto alcanzaba a 314.153 personas para una tasa inédita en el trienio 2017-2019 del orden del 12,5% y una tendencia desalentadora general de ascenso, pero más intensamente para las mujeres y la población joven.

Previo a la pandemia, el país experimentaba un alto nivel de desempleo, que además impacta en mayor medida a las mujeres, con una tasa de 18%, comparada con el 8,6% en la población masculina. Al segundo trimestre del 2020, a inicios de la crisis sanitaria, la situación empeoró drásticamente, y la tasa de desempleo alcanzó el 24%, su punto más alto, mientras que el subempleo se ubicó en 20,5% (gráfico 4).



A partir del tercer trimestre del 2020, la tasa progresivamente ha venido disminuyendo. Sin embargo, esta aún se encuentra por encima de la cifra que tenía el país previo a la pandemia (13,6% al primer trimestre del 2022).

El cuadro 2 resume las principales características en términos de sexo, grupos de edad y nivel educativo de la población desempleada al primer trimestre del 2022.

Del total de personas desempleadas, 52,2% son mujeres (172.498) y 47,8% son hombres (157.729). Según grupo de edad, el 35,2% de las personas desempleadas se encuentra en el rango de edad de 15 a 24 años; seguido de 27,2% entre los 25 a 34 años; 18% entre los 35 a 44 años; 15,8% de 45 a 59 años y 3,7% de 60 años o más. Estos datos evidencian que la población joven y las mujeres son los grupos que más se ven afectados por el desempleo, lo que representa un desafío importante que debe abordarse desde la educación y formación técnica.

CUADRO 2. COSTA RICA: POBLACIÓN DESEMPLEADA SEGÚN SEXO, GRUPOS DE EDAD Y NIVEL DE EDUCACIÓN, I TRIMESTRE 2022

Sexo, grupos de edad y nivel educativo	Número de personas	Porcentaje
Población desempleada total	330.227	100,0
SEXO	330.227	100,0
Mujeres	172.498	52,2
Hombres	157.729	47,8
GRUPO DE EDAD	330.227	100,0
De 15 a 24 años	116.096	35,2
De 25 a 34 años	89.907	27,2
De 35 a 44 años	59.550	18,0
De 45 a 59 años	52.208	15,8
De 60 años o más	12.252	3,7
No especificado	214	0,1
NIVEL DE EDUCACIÓN	330.227	100,0
Primaria incompleta o menos	28.917	8,8
Primaria completa	51.220	15,5
Secundaria incompleta	92.022	27,9
Secundaria completa	92.803	28,1
Universitario sin título	28.538	8,6
Universitario con título	36.727	11,1
No especificado	0	0,0

Fuente: INEC, Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo, primer trimestre 2022.

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2021, entre las personas de 18 a 24 años un 52,9% no asiste a la educación formal.

Según el nivel educativo de la población desempleada, un 28,1% secundaria completa, 27,9% secundaria incompleta, 15,5% primaria completa, 11,1% universitario con título, 8,8% tiene primaria incompleta o

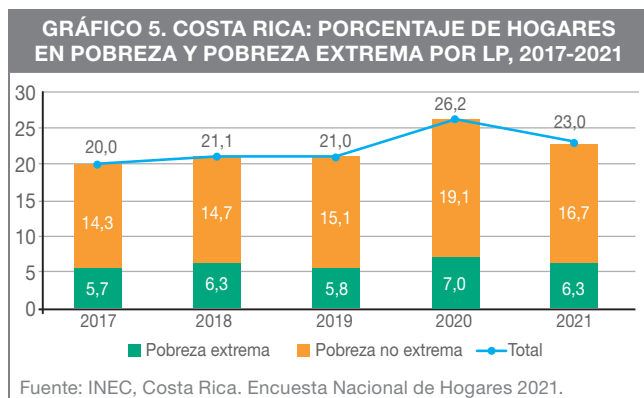
menos y 8,6% universitario con título. Esto significa que el 80,2% de la población desempleada posee un nivel educativo de secundaria completa o inferior, que corresponde en términos absolutos a 264.962 personas. Para aquellas personas con un nivel inferior a primaria completa (28.917), es fundamental que los servicios públicos de empleo y de educación, así como los servicios de capacitación y formación profesional desarrollen estrategias articuladas para captar a esta población, vincularla con un servicio para mejorar su perfil de empleabilidad y a su vez el desarrollo de las habilidades y competencias técnicas de alta demanda.

De acuerdo con la ECE, al primer trimestre de 2022 el porcentaje de ocupados con empleo informal se ubica en 43% (904.646). Con la caída en el ritmo de crecimiento económico y en los niveles de empleo, los niveles de pobreza de los hogares medida por ingreso² experimentaron un fuerte aumento, al tiempo que se puso de manifiesto una leve mejora respecto a la pobreza multidimensional³.

Según la ENAHO 2021, el porcentaje de hogares en pobreza se ubica en 23%, es decir, uno de cada cuatro hogares es pobre según criterios de ingreso (383.505 hogares). Este dato representa una reducción de la incidencia de la pobreza de 3,2 puntos porcentuales respecto al nivel registrado en el 2020 (gráfico 5). Los hogares en pobreza no extrema representan un 16,7% (278.952) y los hogares en pobreza extrema un 6,3% (104.553). La incidencia de la pobreza en términos de personas es de 26,2% (1.351.668 personas). El porcentaje de la población en extrema pobreza se ubica en 7,3%, (376.776) con ingresos per cápita inferiores al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) en el mismo año.

² La pobreza es expresión de una situación relacional. Cuando se le analiza en función del ingreso, se procede comparando el ingreso familiar per cápita con dos líneas de pobreza: una línea de pobreza extrema o indigencia (Li), y una línea de pobreza total (Lp): i) Li se obtiene a partir de una Canasta Básica de Alimentos (CFA) que muestra la cantidad de alimentos que en promedio deben consumir las personas de acuerdo a sus características y respetando la dieta nacional o regional, mientras que ii) la Lp añade al costo de alimentación (Li) el costo de satisfacción de otras necesidades básicas. En el caso costarricense, las líneas de pobreza empleadas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2021 se definieron así: i) Hogares en pobreza extrema: son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la CBA, que para junio de 2021 se estimó en ₡51.307 para la zona urbana y de ₡42.871 para la zona rural. Se utiliza el mes de junio, pues los ingresos en la ENAHO tienen como referencia el mes anterior al de entrevista, ii) Hogares en pobreza no extrema: son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la CBA o línea de extrema pobreza, iii) Hogares no pobres por LP son aquellos hogares con un ingreso per cápita que les permite cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias; es decir, su ingreso per cápita es superior al valor de la línea de pobreza. Para junio de 2021, este valor es de ₡114.670 en el caso de la zona urbana y de ₡88.300 en la zona rural.

³ Para alcanzar una comprensión de la pobreza allende las consideraciones de ingreso, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) proporciona una mirada panorámica sobre el conjunto de condiciones de vida de personas y hogares. En Costa Rica, la aplicación del IPM data del año 2015, convergiendo en su cálculo cinco componentes, cada uno con un peso relativo del 20%. Estos componentes son: educación, salud, empleo, protección social y vivienda. A lo interno de estos componentes, se ponderan privaciones múltiples por dimensiones. Desde el punto de vista comparado, se suele establecer el punto de intersección entre los criterios de pobreza por ingreso (línea de pobreza) e IPM, para tener una perspectiva de quienes (personas y hogares) califican en situación de pobreza por ambos métodos.



Por pobreza multidimensional, el porcentaje de hogares pobres se ubica en 16,4% (273.910).

La tasa de desempleo abierto de las personas en condición de pobreza es 3,6 veces más alta que la de los no pobres (27,7% frente a 7,7%), lo que evidencia una estrecha relación entre la pobreza y el desempleo.

Con respecto a los niveles de desigualdad, se aprecia un nuevo ascenso reafirmando la tendencia de punta a punta para la década del 2010 (ver Anexo 1). En el período 2010-2020, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, un indicador complementario a las mediciones y estimaciones sobre pobreza y exclusión social presenta altibajos y contrastes, con un revés en la lenta tendencia declinante que venía del 2016 que coincide con el período de pandemia.

DETERMINANTES Y EJES DE LA REFORMA DEL INA

En el proceso de reforma del INA confluyen una serie de factores tanto externos como internos, que se examinan minuciosamente en la *Exposición de motivos* contenida en el *Proyecto de 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 No. 21.738 (2020).

En breve, se privilegian cuatro criterios centrales según la *Exposición de motivos* de la Ley 9931: i) la necesidad de respuesta efectiva a los retos planteados por la cuarta Revolución Industrial, ii) la formalización de nuevos frentes de trabajo institucional abiertos por legislaciones conexas relativas al Sistema Nacional de Empleo, el Sistema de Banca de Desarrollo

y Educación Dual, iii) la superación de rigideces administrativas que se traducen en problemas de oportunidad, pertinencia y calidad de las instituciones y iv) el convencimiento de la necesidad de mejoras en la gobernanza institucional en el ámbito de la administración superior (Presidencia Ejecutiva, Gerencias y Junta Directiva).

La tabla 2 recoge, en perspectiva comparada, las principales modificaciones incluidas por la Ley orgánica del INA No. 9931 respecto a la precedente, la Ley No. 6868 y sus reformas, evidenciando, a la vez, procesos en marcha en la práctica del INA ya con la nueva normativa.

Como resultado de la reforma normativa, nos encontramos entonces con un INA que alberga tres vértices de acción, agregando a su rol originario en la capacitación y formación profesional, la empleabilidad de las personas y el fomento al desarrollo empresarial bajo una perspectiva de inclusión social, al tiempo que se favorece una gestión más flexible de los recursos.

Esencialmente, las nuevas atribuciones del INA, se pueden resumir del siguiente modo;

- Ampliación de las capacidades de contratación de servicios especializados para atender con oportunidad y calidad la demanda de servicios en los diferentes frentes de acción institucional.
- Ejecución de programas y servicios de apoyo empresarial, intermediación laboral y labores de investigación/prospección del mercado laboral.
- Vinculación de los Sistemas de Capacitación y Formación Profesional (SCFP) con la plataforma del Sistema Nacional de Empleo (SNE).
- Fortalecimiento del Programa de Becas para ampliar cobertura de estudiantes y/o impartir nuevos servicios (con centros externos) que sea altamente pertinentes e intensivos en empleo, incluyendo modalidades de Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) Dual (programas propios y externos), incluyendo nuevas modalidades de ayuda económica (cuido e internet en Reglamento de Apoyos Económicos y Becas).
- Régimen de empleo autónomo para dinamizar estrategia de retención, desarrollo y atracción de personal docente.

TABLA 2. EL INA ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA

Dimensión	Antes (Sin reforma)	Después (Con reforma)
Empleabilidad	Mandato por Decreto de creación del SNE.	Mandato por ley: 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, a la inclusión social y al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense. Impulso de la plataforma www.ane.cr
Empresariedad	No aplica.	Al igual que en el tema de Empleabilidad, el mandato es ahora por Ley, articulando elementos previamente tratados en la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo. Rol más activo del INA mediante la Unidad para el Fomento y Desarrollo Empresarial (UFODE) y los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE).
Estructura y modelo de gestión	Se mantiene el Organigrama previo a la reforma y el desarrollo de la oferta curricular mediante Núcleos. Una nueva estructura organizacional y transformaciones en el modelo de gestión son un resultado esperado del proceso de aplicación y profundización de la reforma normativa.	
Dirección superior	Vacios y debilidades acumuladas identificadas en diversos diagnósticos institucionales.	Ajustes en la composición de la Junta Directiva y precisión de roles de la Presidencia Ejecutiva, Gerencia General y dos Subgerencias.
Modelo curricular (MC)	El Modelo curricular del INA es del 2018, año en que inicia el proceso de reforma que conduciría a la Ley 9931. Se trata de un modelo robusto que puede sustentar las tareas de diseño, puesta en práctica y evaluación de la oferta de los servicios de capacitación y formación profesional (SCFP) del INA.	
Otorgamiento de becas	Operación de un servicio básico de ayudas económicas a la población estudiantil.	Ampliación de la escala de becas y ayudas económicas. Se establece que cuando el INA no tenga la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio de capacitación y formación requerido por esta 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 persona, siguiendo una serie de criterios y parámetros. Se ha diseñado así el Programa Becas INA Más Capaz con vertientes de apoyo hacia la inserción laboral y el desarrollo en el trabajo (INA, 2021a. <i>Becas INA Más capaz</i>).
Mecanismos de contratación	Rigidez en los mecanismos de contratación.	Atribución de mecanismos más ágiles. En efecto, la adquisición de bienes y servicios que requiera el INA se regulará por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de contratación pública o administrativa. No obstante, para el equipamiento, los insumos y la infraestructura que se requieran para la habilitación de servicios de capacitación y formación profesional a ser impartidos en la institución, o bien, para subcontratar dichos servicios con terceros cuando se determine técnicamente una incapacidad para responder a la demanda de estos oportunamente, independientemente del monto a contratar, el INA podrá realizar la contratación siguiendo las reglas del procedimiento de licitación abreviada o menor previstos en la legislación.
Régimen de empleo	Falta de flexibilidad y apertura en materia de contratación y gestión del recurso humano no ligado a incentivos por desempeño y productividad.	Desarrollo de un régimen de empleo mixto más a tono con las tendencias del mercado laboral, que garantice la idoneidad en la selección de las personas funcionarias. 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 en total respeto de los derechos y garantías laborales; todo lo anterior de conformidad con la legislación laboral vigente. El INA se encuentra obligado a acatar los lineamientos y disposiciones que, en su condición de rector, emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en apego a la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas (Ley No. 9635), así como a otras leyes referentes o conexas a dicha rectoría.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 9931 (2020) y reportes de gestión institucionales disponibles en el sitio web del INA.

LOS VÉRTICES DE LA REFORMA. CARACTERIZACIÓN Y AVANCES

Servicios de Capacitación y Formación Profesional (SCFP)

Los SCFP del INA se encuentran alineados con un modelo curricular que si bien precede la reforma normativa que traza la Ley No. 9931 claramente se encuentra en línea con el espíritu de la reforma en el sentido de propiciar servicios de capacitación y formación profesional oportunos, relevantes y de calidad.

El Modelo curricular (MC) del INA orienta y ordena la oferta de los servicios de capacitación y formación profesional del INA. Fue aprobado por la Junta Directiva en la sesión ordinaria No. 4857, celebrada el 6 de agosto de 2018, mediante el Acuerdo No. AC-217-2018-JD-V2. Si bien el Modelo curricular 2018 precede la reforma normativa, venía inspirado por el espíritu que la animó.

El objetivo del MC es:

Orientar el desarrollo curricular en el Instituto Nacional de Aprendizaje, por medio de lineamientos curriculares en los procesos establecidos para la obtención de oferta y la implementación de los Servicios de Capacitación y Formación Profesional, a fin de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Formación Profesional, así como propiciar la articulación con la Educación Técnica y la Educación Superior (diplomado) en el Sistema Nacional de Educación (INA, 2018, p. 14).

En cuanto a su alcance:

El Modelo regula de forma estratégica los aspectos técnicos, curriculares y metodológicos vinculados con los procesos inherentes a la Formación Profesional, lo cual facilita la coordinación con entes externos y la articulación con los subsistemas del Sistema Nacional de Educación, a saber: Educación Técnica y Educación Superior (diplomado) (INA, 2018, p. 14).

Seguidamente se destacan las seis características del modelo: innovador, oportuno, sistemático, sistémico, pertinente y flexible.

El diseño curricular concreta metodológicamente las acciones mediante criterios técnico- docentes para satisfacer las necesidades de la Formación Profesional, a través de la oferta de SCFP. Es un proceso mediante

el cual se traducen las necesidades detectadas, en productos curriculares. Para la elaboración de normativas para el diseño curricular, se emplea como referente la metodología establecida por la Red de Institutos de Formación Profesional (REDIFP).

En la tabla 3 se incluyen los SCFP del INA, el nombre de los productos curriculares mediante los cuales se imparten, así como los que requieren de un Estándar de Cualificación (EC) y los que otorgan un Nivel de Cualificación (NC).

TABLA 3: PRODUCTOS CURRICULARES DEL INA

Servicios	Producto curricular requerido	Alineando a un EC		Ootorga NC	
		SI	NO	SI	NO
Formación		X		X	
		X			X
Certificación por competencias	Pruebas de certificación*	X		X	
Capacitación	Curso**	-	-		X
	Asistencia técnica**	-	-		X
	Acompañamiento Empresarial (SBD)**	-	-		V

Notas:

* Refiérase al párrafo de Certificación por competencias.

** Los productos curriculares de capacitación pueden estar asociados a los resultados de aprendizaje establecidos para cada una de las competencias específicas de un Estándar de Cualificación.

Fuente: INA, 2018, p. 53. Modelo curricular 2018.

Seguidamente, se caracterizan los servicios, según su tipo: servicios de formación, certificación de competencias y capacitación (INA, 2018, pp. 54-56):

Servicios de formación

Servicio orientado a desarrollar, de manera integral, las competencias requeridas por una persona para desempeñarse en una ocupación. Este servicio, el cual se concreta mediante programas educativos, según se requiera, otorga alguno de los niveles de cualificación, siempre y cuando se cumplan los parámetros y requisitos establecidos.

- Programa Educativo: Servicio que obedece a un Estándar de Cualificación y otorga un nivel de cualificación, según lo establecido en el MNC-EFTP-CR.
- Programa de Habilitación: Servicio dirigido al desarrollo de una competencia específica, requerida por una persona para incorporarse a

corto plazo en el mercado laboral. Este servicio, requiere el diseño de un programa de habilitación a partir de las competencias específicas establecidas en el Estándar de Cualificación y debe tener empleabilidad en el mercado laboral. El diseño de este servicio puede resumirse en la adopción de los módulos asociados a la misma competencia específica, sin embargo, la persona podría continuar con su formación para obtener un nivel de cualificación, por lo que es importante que los programas de habilitación respondan a nombre de la competencia específica.

Certificación de competencias

Servicio dirigido a reconocer oficialmente las competencias que posee una persona en una ocupación, indistintamente de la forma como las haya adquirido. Mediante este servicio la persona que se haya certificado en todas las competencias específicas derivadas del Estándar de Cualificación tiene la oportunidad de optar por el nivel de cualificación que este otorga; siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos. Caso contrario, la persona podrá optar por un reconocimiento de la competencia específica evaluada, sin que esto signifique un nivel de cualificación.

Capacitación

Servicio orientado hacia el mejoramiento, complementación y especialización de las capacidades requeridas para mejorar el desempeño laboral de una persona. La demanda de estos servicios puede detectarse mediante diversas herramientas de investigación, generales o específicas.

A diferencia de las acciones de corte formativo, este servicio no otorga ningún nivel de cualificación y se ejecuta mediante:

- **Cursos:** Servicio dirigido a la actualización o complementación de las competencias laborales, como a la especialización requerida por las personas laboralmente activas, aunque también pueden dirigirse a personas que no se encuentran laborando y requirieren de la citada actualización o complementación. Los cursos pueden estar asociado a los resultados de aprendizaje establecidos para cada una de las competencias específicas de un Estándar de Cualificación.

- **Asistencias técnicas:** Servicio dirigido a personas que laboran en organizaciones de diversa naturaleza, con el fin de dotarles de herramientas para la solución de problemas específicos que, a su vez, les permita mejorar o incrementar la innovación, productividad y calidad de los servicios y productos que desarrollan.

El servicio puede estar asociado a los resultados de aprendizaje establecidos para cada una de las competencias específicas de un Estándar de Cualificación.

- **Acompañamiento Empresarial (SBD):** Servicio que incluye la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo empresarial como ejes transversales en cualquiera de las etapas del ciclo de vida de los proyectos empresariales y que requieren apoyo para mejorar su competitividad y sostenibilidad, además de la atención dirigida a los beneficiarios y sectores prioritarios del Sistema de Banca para el Desarrollo. (Artículo No. 41 inciso a) y modificación al Artículo No. 3, con inciso j) Ley Orgánica del INA, según Artículo 57 de la Ley 9274.

Adicional a la oferta permanente de SCFP, el INA desarrolla Actividades de Transferencia, orientadas a la transmisión del saber hacer de conocimientos de índole social, económico, cultural, científicos y/o tecnológicos. Se puede ejecutar mediante proyectos, eventos, ferias, congresos, competencias técnicas según disciplina, entre otras estrategias. Este tipo de actividades no otorgan titulación o certificación oficial; sin embargo, para efectos estadísticos, la participación de las personas requiere ser registrada.

Modalidades

Los SCFP que ofrece el INA se ejecutan a través de modalidades, las cuales responden a las diferentes estrategias de acción adoptadas por las instituciones para responder a las necesidades de Formación Profesional. Estas estrategias se fundamentan en el medio maestro, el lugar donde se llevan a cabo y el procedimiento para realizarlas.

Las modalidades asumidas por la Institución en sus SCFP son: Presencial, No Presencial y Mixta. El diseño de los servicios contempla las necesidades curriculares según la modalidad. A continuación, se describe cada una:

- Presencial: Modalidad mediante la cual se imparten servicios en forma presencial, sin dejar de lado la utilización de estrategias que incluyan TIC, tanto en los Centros del INA como en organizaciones de diversa naturaleza que cumplen las condiciones establecidas para su ejecución.
- No presencial: Modalidad que emplea principalmente metodologías basadas en tecnologías de información y comunicación. Es una opción educativa necesaria y viable, para dar una respuesta a las exigencias sobre nuevas formas de comunicación para el desarrollo y evolución de la sociedad contemporánea, con el fin de acelerar el desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Mixta: Modalidad que emplea ambientes híbridos provocando aprendizajes ensanchados, a partir de interacciones virtuales y tradicionales, en los cuales las estrategias metodológicas.

Niveles de cualificación

Los niveles de cualificación representan una amplia gama de posibilidades que permitirán a las personas obtener una cualificación reconocida y por tanto, les permitirá la incorporación al entorno laboral, de forma tal que se satisfagan las necesidades de capital humano demandadas por los sectores productivos y con ello contribuir con la competitividad del país. Para efectos de ubicar los niveles de cualificación y sus descriptores, se debe consultar el documento del MNC-EFTP-CR.

Cada nivel de cualificación corresponde a una jerarquización que se establece a partir del MNC-EFTP-CR; de tal manera que algunos de los servicios de formación del Instituto Nacional de Aprendizaje se encuentren bajo una estructura reconocida nacionalmente, que norma las cualificaciones y permite relacionarlas a partir de un conjunto de criterios técnicos, que orienta la clasificación de las ocupaciones y empleos asociados y facilita la movilidad de las personas en los diferentes niveles, de acuerdo con la dinámica del mercado laboral. (pp. 55-56)

El Marco Nacional de Cualificaciones de Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica (MNC-EFTP-CR) se define como:

(...) la estructura reconocida nacionalmente, que norma las cualificaciones y las competencias asociadas a partir de un conjunto de criterios técnicos contenidos en los descriptores, con el fin de orientar la formación; clasificar las ocupaciones y puestos para empleo; y facilitar la movilidad de las personas en los diferentes niveles; todo lo anterior de acuerdo con la dinámica del mercado laboral (MNC, 2019, p. 51).

Este MNC establece un sistema de nomenclatura de cinco niveles de técnico. Cada nivel de cualificación cuenta con su respectivo descriptor, requisito mínimo de escolaridad para el ingreso, rango de duración del programa de estudios y requisito mínimo de escolaridad para la titulación (ver Tabla 4).

TABLA 4. NIVEL DE CUALIFICACIÓN SEGÚN REQUISITO MÍNIMO DE ESCOLARIDAD PARA EL INGRESO, RANGOS DE DURACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO Y REQUISITO MÍNIMO DE ESCOLARIDAD PARA LA TITULACIÓN, 2017

Nivel de Cualificación	Requisito mínimo de escolaridad para el ingreso	Rangos de duración de los planes de estudio	Requisito mínimo de escolaridad para la titulación
Técnico 1	II Ciclo de la Educación General Básica	400 - 700 Horas	II Ciclo de la Educación General Básica
Técnico 2	II Ciclo de la Educación General Básica	1200 – 1600 Horas	II Ciclo de la Educación General Básica
Técnico 3	III Ciclo de la Educación General Básica	2300 - 2800 Horas	III Ciclo de la Educación General Básica
Técnico 4	III Ciclo de la Educación General Básica	2840 Horas	Educación Diversificada
Técnico 5	Bachillerato en Educación Media	60-100 Créditos	Diplomado/Técnico Superior Universitario

Notas:

- 1-Los niveles están articulados consecutivamente, no obstante, pueden existir planes de estudio con titulaciones para uno o varios niveles.
- 2-Cada nivel debe cumplir con las competencias asociadas al nivel de cualificaciones.
- 3-El requisito de escolaridad para el ingreso a una cualificación es el mínimo, se puede definir un requisito más elevado si el mercado así lo considera.
- 4-Las competencias de los técnicos 3 y 4 pueden ser reconocidas para un nivel técnico 5 siempre que respondan a un mismo campo de estudio y la persona cumpla el requisito de bachillerato en educación media.

Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones, 2019. pp. 72-73.

En el contexto de la respuesta educativa a la Revolución 4.0 se aprecia la creciente necesidad de articular y ordenar la oferta formativa ordenada considerando tanto el mundo de la educación formal como no formal) así como las distintas modalidades (académica, técnica, artística) de manera tal que sean posibles respuestas inteligentes y acordes a las necesidades productivas y sociales presentes y futuras del país, agilizando el tránsito entre los diferentes tramos formativos y promoviendo sistemas ágiles de validación de conocimientos, acreditación de saberes y certificación de competencias laborales. En ese sentido, el diseño y poblamiento del MNC requerirá de ajustes en los próximos años.

Retornando al modelo y oferta curricular del INA, es oportuno indicar que el ejercicio de planificación estratégica institucional 2019-2025, permitió visualizar la necesidad de la transformación de la oferta de servicios, su diseño y ejecución para enfrentar tres grandes debilidades detectadas en el quehacer institucional: i) oferta desactualizada, ii) atención no oportuna, y iii) baja calidad del servicio y así aportar efectivamente a la potenciación del talento humano requerido por el sector empresarial y el proceso de desarrollo nacional.

Esta nueva oferta innovadora, oportuna y de calidad debería tener presente temas transversales como productividad, enfoque de género, cultura emprendedora y sostenibilidad ambiental. Para ello, se deben fortalecer los mecanismos para determinar la demanda cualitativa y cuantitativa, según las necesidades expresadas por el sector empresarial y las tendencias del mercado en general. Además, se requiere modernizar infraestructura, maquinaria y equipo a nivel regional, junto con el mantenimiento preventivo que corresponda (INA, 2020a, p. 10). En paralelo a la reforma normativa, la programación y presupuestación institucional empieza a dar forma a este conjunto de aspiraciones.

Empleabilidad: Creación del SNE (2019) y el rol del INA

El Decreto Ejecutivo No. 41776 del 10 de junio de 2019 crea el Sistema Nacional de Empleo (SNE):

(...) con el objetivo de definir el ordenamiento, lógica y gobernanza que deben tener los servicios de empleo, de forma que estos se articulen e integren entre sí en una lógica sistémica que

responda tanto a las dinámicas del mercado laboral –articulando oferta y demanda–, como a las necesidades de las personas en búsqueda de empleo o ya empleadas para conservar su trabajo o mejorar sus condiciones laborales, priorizando aquellas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. (art. 1)

La oferta programática se dirige a personas y empresas, integrando los servicios en materia de empleo y mercado laboral que se brindan a través del Estado, organizaciones privadas o mediante alianzas público-privadas. Dentro de estos se incluyen los siguientes:

- Servicios primarios: todo aquel servicio que sea destinado a potenciar competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas con miras a encontrar y conservar un trabajo formal y de calidad y busquen la inclusión y/o la permanencia de las personas dentro del mercado laboral, tales como los servicios de orientación vocacional, orientación laboral, educación, formación, capacitación, intermediación e inserción laboral y/o acompañamiento empresarial, entre otros.
- Servicios de apoyo: servicios que sean necesarios y complementarios para que las personas y empresas puedan ser beneficiarias de los servicios primarios o bien, para tener o conservar un empleo, tales como asistencia económica, becas, estipendios, red de cuidado y desarrollo infantil, asistencia psicoemocional, interpretación de la Lengua de Señas Costarricense, asistencia personal humana, productos de apoyo y materiales en formatos accesibles a personas con discapacidad o cualquier otro que sea parte de programas sociales, de salud pública o de género. Para el caso de las empresas, de igual forma, se podrán tomar como parte de estos servicios aquellos que pertenezcan al Sistema de Banca para el Desarrollo, Economía Social Solidaria y otros que promuevan el fortalecimiento de su competitividad.

El Decreto postula el desarrollo de un modelo de gestión que:

(...) permite la implementación del Sistema Nacional de Empleo mediante la determinación sistémica y combinada de funciones, esquemas,

estructuras, ordenamiento, protocolos y otros instrumentos de definición operativa que representan los componentes clave del Sistema Nacional de Empleo. Además, el modelo permite ver la existencia de una organización sinérgica de actores claves como un todo frente a la suma de sus partes, en el apoyo a la misión, objetivos y resultados. (Decreto 41776, 2019, art. 2)

Este modelo de gestión contempla 5 capas interrelacionadas, como se muestra en la figura 4, que conducen a un desarrollo sistémico armónico y coherente.



La rectoría del SNE se encuentra a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que lidera el Consejo de Empleo, instancia de coordinación política al más alto nivel. El esquema de gobernanza se complementa con una instancia técnica con representación tripartita y la operación de una Secretaría Técnica asumida por la Dirección Nacional de Empleo del MTSS.

En el marco del SNE y a tono con la reforma que marca la Ley 9931, el INA tiene la responsabilidad de desarrollar y operar la Agencia Nacional de Empleo (ANE) como una instancia técnica y operativa que articula los servicios de empleo, la red de unidades de empleo, la plataforma informática y otros medios de atención para personas y empresas, armonizando la gestión, procesos, procedimientos y protocolos en una lógica de ventanilla única.

La misión de la ANE es articular y promocionar los servicios de empleo para las personas y empresas,

con un enfoque de calidad, inclusión social y competitividad, a través de la coordinación y soporte a la Red de Unidades de Empleo, Centros de Formación y Organizaciones prestatarias de servicios, mientras que su visión alude a ser el referente experto para todas aquellas personas, empresas e Instituciones públicas y privadas con necesidades de talento humano y empleabilidad, siendo reconocida como una solución efectiva, cercana e integral, con un sello de calidad, confianza y excelencia en su gestión (ANE, *s.f.* Plataforma ane.cr).

Sus principales funciones son:

- Asesorar en la implementación de unidades de empleo.
- Coordinar la red de unidades de empleo y brindar soporte, asesoramiento y capacitación a esta.
- Velar por el correcto funcionamiento de las unidades de empleo.

Asimismo, la Agencia Nacional de Empleo tiene presencia regional a través de la Red de Unidades de Empleo (por sus siglas, RUE), entendida como el conjunto de todas las unidades de empleo, públicas, privadas, o público-privadas de las que se disponga. Conviene señalar que las Unidades de Empleo: son ventanillas únicas de atención a personas y empresas, coordinadas por la ANE, las cuales servicios de empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, sea de forma presencial, virtual o telefónica. Para que cada UE pueda operar deberá contar con un convenio o carta de entendimiento con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que lo suscribirá en su condición de institución que preside el Consejo de Empleo. Dichas unidades son de dos tipos:

- Tipo A: Sucursal de la Agencia de Empleo (SAE): ventanilla única de servicio de nivel avanzado, con la capacidad de gestionar la oferta de servicios de las 4 capas SNE.
- Tipo B: Oficina de Empleo (OE): ventanilla de servicio de nivel básico que, presencial o virtualmente, ofrece servicios de registro, asignación de citas, intermediación e información general a las personas y empresas usuarias. Dentro de estas oficinas se incluyen las oficinas municipales de empleo, las oficinas de empleo o coordinación con la empresa de los colegios técnicos profesionales y cualquier otra que ofrezca los servicios a

nivel básico, pudiendo ser tanto de carácter público, como privado o público-privado.

En septiembre de 2021, el MTSS publicó el “Manual de Lineamientos de Gestión en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica” que:

(...) define orientaciones para el desarrollo de los servicios en el marco del SNE, de acuerdo con las competencias establecidas en las Ley Orgánica de las instituciones que componen el SNE y acatando el artículo 23 del decreto que indica que todas las instituciones públicas que brinden servicios de empleo deberán asegurar los mecanismos de integración al SNE, así como apegarse a los

lineamientos establecidos por el CE y la Secretaría Técnica (ST). (MTSS, 2021a, p. 1)

La habilitación de la ANE dentro de la estructura organizacional del INA como entidad articuladora de los servicios del SNE con la RUE constituye un logro significativo resultante del Decreto de creación del SNE. La plataforma informática de la ANE ha venido avanzando incrementalmente desde el registro de empresas y personas, intermediación laboral, priorización e interoperabilidad con SINIRUBE, funcionalidad de CFP y hasta un nivel básico de orientación laboral) y constituye la puerta de acceso al mundo del SNE (ver figura 5).

FIGURA 5. DESPLIEGUE DE LA PLATAFORMA DE LA ANE EN LÍNEA

The screenshot displays the ANE platform interface. At the top, there is a navigation menu with links: Inicio, Servicios, Formación/Capacitación, Contáctenos, Documentos de Interés, Acerca de, and Ayuda. A user login/register button is located in the top right corner. The main header reads "Plataforma ane.cr" and describes the service as a free platform for connecting job seekers and employers. Below this is a search section with filters for "¿Qué empleo estas buscando?", "¿Dónde?", and "¿Área de empleo?". The search criteria are: "Empleo, palabra clave, (Eje: Administrador)", "Provincia", "Cantón", and "Selecciona un área". A "Buscar" button is present. Below the search filters, three statistics are shown: 22880 Personas oferentes, 2983 Vacantes disponibles, and 3172 Empresas registradas. The main content area is titled "Empleos más demandados por las empresas:" and lists 12 job categories with their respective number of available vacancies. The second job, "Agente de ventas", is highlighted with a teal background.

Rank	Vacancies	Job Title
1	297	Ejecutivo de ventas
2	292	Agente de ventas
3	278	Operador bilingüe de call center
4	155	Técnico en soporte de redes
5	134	Agente de servicio al cliente
6	69	Inspector de control de calidad
7	58	Peón de carga y descarga
8	46	Dependiente de tienda
9	46	Electromecánico
10	46	Operador de Call Center
11	41	Agente de venta de publicidad / espacios
12	41	Chofer de vehículo pesado

Fuente: ANE, s. f. Plataforma ane.cr

Hacia finales de abril de 2022, un corte estadístico de la ANE mostraba:

- 48.331 personas registradas de las cuales 27.581 han concordado con al menos una vacante.
- 5.505 personas registradas han matriculado en INA (Industria Médica).
- 3.024 empresas registradas e histórico de 38.976 primeras vacantes publicadas.

En términos de gestión, para ese mismo momento, se estaba en la Etapa final de elaboración del Manual de Procedimientos de la ANE-RUE y en el proceso de diseño y adquisición del servicio del Centro de Operaciones Virtuales y Telefónicas (COV), un espacio de atención no presencial de personas y empresas a través de herramientas telemáticas y que ofrecerá y gestionará servicios de empleo según los lineamientos del Sistema Nacional de Empleo.

Empresariedad: Los servicios del INA en el marco del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) se estableció en el año 2008 mediante la Ley No. 8634. Está conformado por un conjunto de entidades de diversa naturaleza, que financia e impulsa proyectos productivos, factibles técnica y económicamente, cuya rectoría está a cargo de un Consejo Rector apoyado por una instancia técnica (Secretaría Técnica). La reforma del SBD por Ley 9274 de noviembre de 2014 integra el INA al Sistema y le obliga a destinar un 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios a necesidades de capacitación, asistencia técnica, emprendedurismo, desarrollo de empresas, etc., a los beneficiarios de la ley del Sistema.

Los objetivos estratégicos que persigue el Sistema son (SBD, *s.f.*):

- Impulsar la transformación del país hacia una economía más moderna, basada en tecnología, innovación y conocimiento.
- Promover, en alianza con otras instituciones clave del país, el emprendedurismo en todas sus formas, sectores y regiones.
- Fortalecer la competitividad, crecimiento, valor agregado y modernización productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYMEs), pequeños y medianos productores

agropecuarios (PyMPAs) y organizaciones de la economía asociativa en todo el territorio nacional.

- Impulsar la inclusión financiera de aquellas empresas y sectores de la población histórica y actualmente excluidos.
- Convertir la banca de desarrollo en un catalizador del cambio hacia una banca más incluyente, ética y solidaria.
- Promover el crecimiento de los encadenamientos productivos y el valor agregado en sectores clave de la economía y en todas las regiones del país.

La Unidad para el Fomento y Desarrollo Empresarial, UFODE, del INA, es una respuesta orgánica a la necesidad de atender los requerimientos asociados a la precitada Ley SBD (Ley 9274, 2014), concretamente las demandas de capacitación de emprendedores y Pymes, con servicios enfocados en fortalecer y apoyar sus diferentes etapas de desarrollo. Esta Unidad brinda servicios gratuitos de asesoría, capacitación, y acompañamiento a proyectos de desarrollo empresarial para pymes y personas emprendedoras en todo el país, a través de diferentes estrategias. La UFODE cuenta con oficinas de apoyo para pymes y emprendimientos en todas las Unidades Regionales del INA (INA, *s.f.*, Pymes y Emprendimientos).

La estrategia se consolida con el impulso, a mediados de 2020, de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) bajo la figura de contratos de prestación de servicios especializados con firmas privadas que asumen su operación como espacios físicos donde los emprendedores con oportunidad de crecimiento, así como las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMEs) pueden acudir para recibir asesoría y capacitaciones integrales con el fin de hacer crecer sus negocios (INA, 2019).

Los CDE brindan un apoyo integral con servicios de asesoría individualizada, pero además ofrecen capacitaciones en temas de relevancia para fortalecer las diferentes áreas de gestión empresarial de una empresa. Estos servicios se brindan tanto de forma presencial como virtual. El proceso de atención inicia con la validación del perfil del cliente, la asignación de una persona asesora, la aplicación de un diagnóstico, y a partir de esos resultados, se elabora y ejecuta un plan de asesoría individualizado.

En la perspectiva de alianzas público-privadas, los CDE cuentan con una metodología satelital, la cual consiste en crear alianzas con instancias como las municipalidades, o cámaras empresariales para habilitar espacios más accesibles a la población, además de las instalaciones físicas ya establecidas.

A inicios del 2022 se cuenta con seis CDE distribuidos en cabeceras de provincia y zonas de influencia tales como San José, Heredia, Cartago, Liberia, Limón y Ciudad Quesada con una inversión que supera los 200 millones de colones.

La estrategia de los CDE se nutre también de un programa de becas –debidamente reglamentado– para personas beneficiarias del SBD que pueden ser utilizadas para innovación, pasantías fuera del país, congresos internacionales, incubación, encadenamientos productivos, transformación digital, apoyo a la exportación y aceleración de empresas.

En el período 2019-2022, el INA ha contribuido en otras iniciativas de impulso al fomento y desarrollo empresarial, entre las que destacan:

- El Programa Alivio fruto de una alianza entre la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Sistema de Banca para el Desarrollo para apoyar al sector de pymes y emprendimientos en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19. El aporte del INA consistió en la prestación de asesorías especializadas de cara al diseño y puesta en práctica de planes de reconversión ajustados a las características de aproximadamente doscientas unidades productivas (PROCOMER, *s. f.*).
- El Programa de Aceleración ejecutado por PROCOMER con becas aportadas por el INA orientado a lograr la escalabilidad de los modelos de negocios de pymes costarricenses y reducir el tiempo de penetración en mercados internacionales (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).
- La iniciativa conjunta entre el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el INA (MEIC-INA) para el desarrollo de la EXPOPYME del Bicentenario (MEIC, 2021) y el apoyo a la iniciativa Hecho por Mujeres: <https://hechopormujeres.cr/>

LOS DESAFÍOS: PROFUNDIZAR LA REFORMA Y GENERACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN

En el corto y mediano plazo, se puede identificar un conjunto de retos fundamentales para el INA. En primer término, resulta clave llevar a su plenitud la implementación de las Leyes 9931 de reforma del INA así como la Ley 9728 Educación y Formación Técnica Dual (2019)⁴.

Por el lado de los servicios de capacitación y formación profesional, es importante avanzar en la ampliación de cobertura en carreras intensivas en empleo mediante todas las modalidades que posibilita la normativa, esto es, el aprovechamiento de mecanismos de respuesta expedita.

En relación con Sistema Nacional de Empleo, resulta fundamental la consolidación de la ANE en la estructura orgánica del INA y la Red de Unidades de Empleo conectada con la oferta de los SCFP del INA y del SNE en su conjunto.

Es deseable la evolución de los Observatorios del Mercado Laboral a un Sistema integral de Investigación del mercado laboral costarricense, incluyendo aplicación de estudios de determinación de la demanda ocupacional desde una lógica más prospectiva, donde se articule la aplicación de metodologías existentes, la sistematización de estudios y habilitación de nuevos procesos analíticos y prospectivos.

Desde el punto de vista de gestión, es importante la actualización permanente de los procesos del INA en el contexto de las posibilidades que ofrece su nuevo marco normativo privilegiando el colocar a las personas usuarias en el centro, sistematizando historias y trayectorias de éxito, todo ello bajo un enfoque de mejora continua y de gestión basada en resultados.

En el plano de la presupuestación y ejecución de inversiones, el INA debe proseguir sus esfuerzos de optimización de los recursos de que disponible, pero es claro que la expansión de su cometido y servicios amerita la ampliación de los recursos financieros para lo cual es de primer orden lograr la flexibilización de la regla

⁴ Ley 9728 Educación y Formación Técnica Dual (2019) regula la educación y formación técnica profesional en la modalidad dual, modalidad educativa que permite a la persona estudiante formarse en dos ámbitos de aprendizaje: una institución de EFTP y una empresa formadora (art. 1).

fiscal⁵ en el caso del INA junto con la autorización para hacer uso del superávit.

Finalmente, por la naturaleza tripartita del INA, es imprescindible sostener espacios fructíferos de diálogo social y deliberación que permitan la validación de iniciativas y el impulso de la reforma en todos sus extremos.

CONCLUSIONES. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

El proceso de reforma experimentado en el INA arroja una gran conclusión: No considerar la reforma normativa como el hito determinante, sino más bien, concebirlo tanto como un punto de llegada como de partida. Punto de llegada pues coronó un proceso de diálogo social y construcción de acuerdos, incluyendo el siempre complejo escenario legislativo; y de partida en cuanto la reforma normativa fue explícitamente visualizado como desencadenante de un proceso que debía respaldarse en acciones y hechos concretos para armonizar el quehacer institucional del INA con su nuevo marco normativo e impulsar el cambio en la gestión y la cultura institucional para ofrecer respuestas robustas a los requerimientos de la Cuarta Revolución Industrial.

Entre las lecciones aprendidas del proceso destacan la relevancia del diálogo social para allanar el camino a propuestas innovadoras y el avance simultáneo en el modelo de gestión y la cultura institucional. Los tres vértices de acción han traído lecciones relevantes en cuanto a la necesidad de coordinación y articulación de esfuerzos entre instituciones con mandatos diversos pero complementarios.

En términos de recomendaciones, fundamentalmente se trata de impulsar y hacer efectivas las potencialidades del INA albergando y desarrollando bien los

tres mandatos y vértices de acción bajo el desarrollo sistemático de un nuevo modelo de gestión orientado a resultados. Los SCFP conforman, desde luego, el núcleo básico de la acción del INA, que cobran sentido práctico cuando las personas graduadas se conectan al mundo del trabajo o al de los emprendimientos.

En suma, los mandatos y la visión inclusiva del INA derivada de la Ley No. 9931 están claros, no dejan lugar a dudas: i) mejorar la empleabilidad de las personas mediante SCFP pertinentes, oportunos, con una alta cobertura, en modalidades presenciales, no presenciales y mixtas, con flexibilidad horaria, ii) mejorar la productividad y competitividad de las empresas y PYMES mediante servicios de acompañamiento empresarial no financieros de alto valor para el negocio, iii) coadyuvar con la intermediación de empleo e inserción laboral de las personas, mediante servicios de empleo, el uso plataformas tecnológicas, telemáticas y físicas y iv) contribuir con la movilidad social ascendente de las personas, mediante el acceso preferencial a los servicios de capacitación y formación profesional, apoyos económicos e intermediación de empleo.

La práctica continuada y sistemática derivada de la reforma ha de permitir contar con respuestas certeras a preguntas como ¿En qué medida las personas egresadas de los SCFP del INA concuerdan con los perfiles de las vacantes de las empresas? ¿En qué medida las Pymes vinculadas con servicios del INA incrementan sus ventas y el valor del negocio? ¿En qué medida las personas egresadas de los SCFP encuentran empleo y fluyen dentro del mercado laboral? ¿En qué medida las empresas contratan personas egresadas del INA? ¿En qué medida las personas egresadas superan la línea de pobreza por ingreso o accedan a la salud, aseguramiento, al empleo, vivienda?, lo que implica a su vez una transformación de los mecanismos y criterios de recopilación y análisis de información.

⁵ La Ley No. 9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas (2018), ordena el manejo de una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad fiscal. Concretamente, los artículos 5, 9 y 10 de su título IV, establecen la denominada regla fiscal, según la que se limitará el crecimiento al gasto presupuestario (corriente o total) según el comportamiento de dos variables macroeconómicas, siendo una la tasa promedio de crecimiento interanual del PIB nominal de los últimos cuatro años previos a la formulación de los presupuestos para el año correspondiente y la otra, la relación de la deuda total del Gobierno Central con respecto al PIB nominal del ejercicio anterior al año de formulación del presupuesto. La aplicación de la regla fiscal en la formulación de los presupuestos ordinarios, para el caso del Presupuesto Nacional de la República, se considerará de manera agregada, mientras que, en el resto de las instituciones correspondientes al Sector Público no Financiero, su aplicación es individualizada (Ministerio de Hacienda, s.f.).

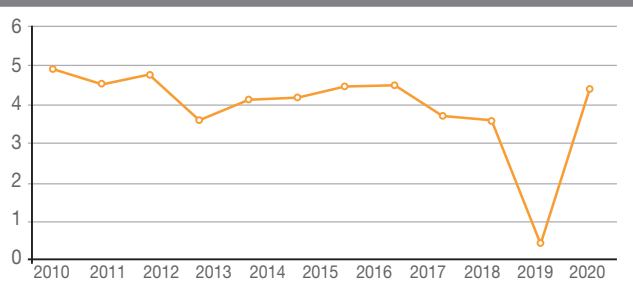
BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Empleo. (s.f). *Plataforma ane.cr*. <https://www.ane.cr/>
- Araya, P. (2015). *Memoria Histórica del INA*. Instituto Nacional de Aprendizaje. <https://bibliotecaina.janium.net/janium/Docina/02-15.pdf>
- Banco Central de Costa Rica. (2022). *Producto Interno Bruto por Actividad Económica* (Volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2017). <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%205784>
- 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*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/futuro_FP_ALC_OR_Cinterfor_web.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf
- Cornick, J. (2022). *Estudio sobre la implementación de la nueva ley del INA*. Academia de Centroamérica. <https://www.academiaca.or.cr/serie-vision-para-el-desarrollo/estudio-sobre-la-implementacion-de-la-nueva-ley-del-ina/>
- Decreto Ejecutivo 41776 de 2019. *Creación del Sistema Nacional de Empleo*. 10 de junio de 2019. D.O. No. 114. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89001&nValor3=116631&strTipM=TC
- Expediente N.º 21.738 de 2020. *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 de la Ley 6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, de 6 de mayo de 1983)*. 03 de diciembre de 2020. Proyecto de ley. <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21738%20REDACCION%20FINAL.pdf>
- Fernández, A. (2020). *Retos de la cuarta revolución industrial sobre el mercado laboral costarricense*. Academia de Centroamérica. <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2020/11/Retos-de-la-IV-Revolucion-Industrial-en-el-mercado-laboral.pdf>
- Gontero, S. y Novella, R. (2021). *El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47651/1/S2100683_es.pdf
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2018). *Modelo curricular para la formación profesional del Instituto Nacional de Aprendizaje*. <https://www.ina.ac.cr/Documentos%20compartidos/modeloCurricular-6.pdf>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2019). *Centros de Desarrollo Empresarial para Costa Rica*. <https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/Documentos%20compartidos/Expo%20Pyme/Centros%20de%20Desarrollo-INA%20QR.pdf>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2020a). *Plan Estratégico Institucional 2019-2025* (Segunda edición). https://www.ina.ac.cr/transparencia/Documentos%20compartidos/Planes%20Institucionales/PEI/Ajuste_PEI_2019-2025.pdf
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2020b). *Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica y su Modelo de Gestión*. <https://www.ane.cr/Archivos/Ver?Dir=GestionDocumentos/12&Type=pdf&Append=Inline>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2021a). *Becas INA MÁS CAPAZ*. https://www.ina.ac.cr/SiteAssets/docs/PDF/Mas_Capaz.pdf
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2021b). *Informes de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos IV Trimestre 2010-2021*. <https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/Financiero/Documentos%20compartidos/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2FAcercaINA%2FFinanciero%2FDocumentos%20compartidos%2FInformes%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Presupuestaria>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2021c). *Organigrama INA*. https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/Documentos%20compartidos/Organigrama/Organigrama_INA.pdf
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (s.f). *Pymes y Emprendimientos*. <https://www.ina.ac.cr/empresas/SitePages/Pymes.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). *Encuesta Nacional de Hogares*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Encuesta Continua de Empleo*.
- International Monetary Fund. (2022). *World Economic Outlook (April 2022)*. <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

- Jiménez, P. y Morales, N. (2022). *¿Cuáles son los principales desafíos económicos para el próximo gobierno de Costa Rica?* Programa Estado de la Nación. <https://estadonacion.or.cr/cuales-son-los-principales-desafios-economicos-para-el-proximo-gobierno-de-costa-rica/>
- Ley 6868 de 1983. *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)*. 06 de mayo de 1983. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=80880&strTipM=FN
- Ley 8634 de 2008. *Ley Sistema de Banca para el Desarrollo*. 23 de abril de 2008. D.O. No. 87. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63047&nValor3=0&strTipM=TC
- Ley 9274 de 2014. *Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo*. 12 de noviembre de 2014. D.O. No. 229. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78471&nValor3=98873¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp
- Ley 9728 de 2019. *Educación y Formación Técnica Dual*. 12 de setiembre de 2019. D.O. No. 195. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89820&nValor3=118020&strTipM=TC
- Ley 9931 de 2021. *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*. 18 de enero de 2021. D.O. No. 20. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=93545&nValor3=0&strTipM=FN
- Marco Nacional de Cualificaciones. (2019). *Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y la Formación Técnica Profesional de Costa Rica*. https://cualificaciones.cr/mnc/images/articulos/publicaciones/MarcoNacionalCualificaciones_v2_16092019.pdf
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2021). *ExpoPYME del Bicentenario conmemora el talento costarricense*. <https://www.meic.go.cr/meic/comunicado/1101/expopyme-del-bicentenario-conmemora-el-talento-costarricense.php>
- Ministerio de Hacienda. (s. f.). Regla fiscal. <https://www.hacienda.go.cr/contenido/15797-regla-fiscal>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021a). *Manual de Lineamientos de Gestión en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica*. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/manual_lineamientos_sne.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591504.pdf
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2020). *Emprendedores y pymes contarán con becas del INA*. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/02/emprendedores-y-pymes-contaran-con-becas-del-ina/>
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (s.f.). *Programa Alivio*. <https://www.procomer.com/exportador/programas/programa-alivio/>
- Salazar-Xirinachs, J. (2017). El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, pp. 54-66. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/07-JMS-X.pdf>
- Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>
- Sistema de Banca para el Desarrollo. (s.f.). *¿Qué es el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)?* <https://www.sbdcr.com/transparencia/historia/>
- World Economic Forum. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf

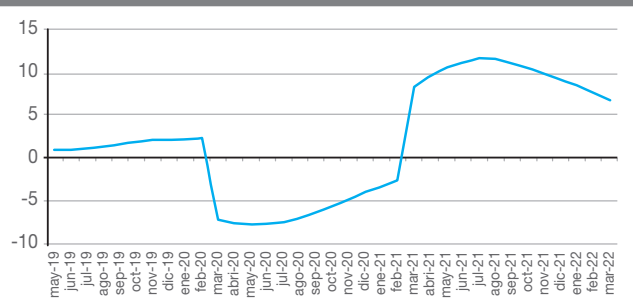
ANEXO 1

GRÁFICO 6. COSTA RICA: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB REAL PER CÁPITA, 2010-2021



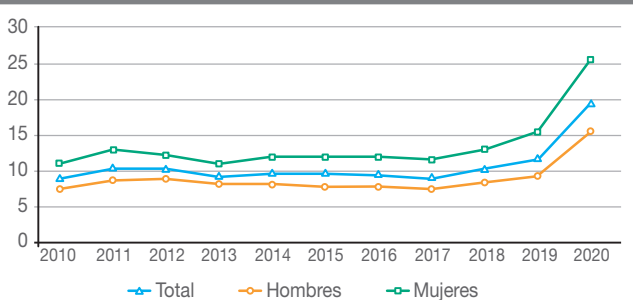
Fuente: INEC, Costa Rica. Sistema de Indicadores ODS, 2020.

GRÁFICO 7. COSTA RICA: ÍNDICE MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, MAYO 2019-2022 (variación interanual de la serie tendencia ciclo)



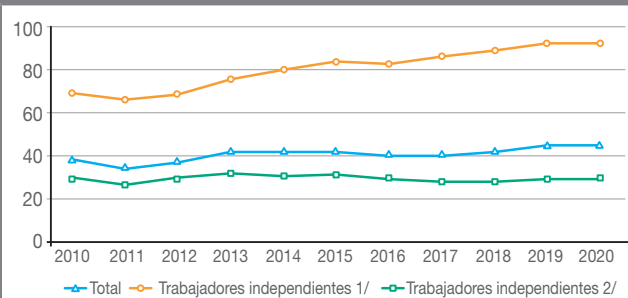
Fuente: BCCR, 2022. Departamento de Estadística Macroeconómica.

GRÁFICO 8. COSTA RICA: TASA DE DESEMPEÑO ABIERTO DESGLOSADA POR SEXO, 2010-2020



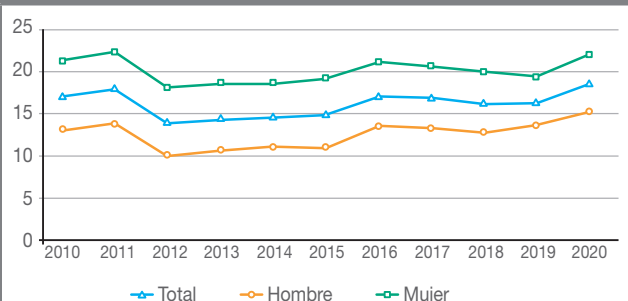
Fuente: INEC, Costa Rica. Sistema de Indicadores ODS, 2020.

GRÁFICO 9. COSTA RICA: PORCENTAJE DE EMPLEO INFORMAL EN EL EMPLEO NO AGROPECUARIO, POR TIPO DE PRODUCCIÓN EN EL TRABAJO (POSICIÓN EN EL EMPLEO), 2010-2020



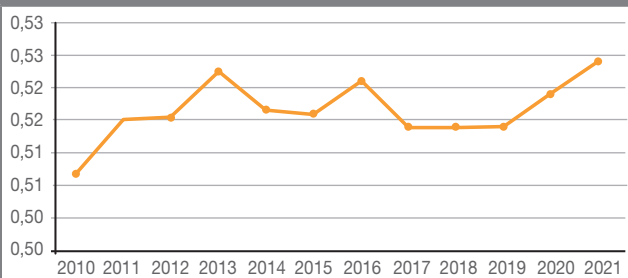
Fuente: INEC, Costa Rica. Sistema de Indicadores ODS, 2020.

GRÁFICO 10. COSTA RICA: PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TIENEN EMPLEO DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN JOVEN, POR SEXO, 2010-2020



Fuente: INEC, Costa Rica. Sistema de Indicadores ODS, 2020.

GRÁFICO 11. COSTA RICA: COSTA RICA: COEFICIENTE GINI PER CÁPITA SEGÚN AÑO, 2010-2021



Fuente: INEC, Costa Rica. Sistema de Indicadores ODS, 2020.