

INA de Costa Rica:
una tradición de cambio

Trazos de la Formación

INA de Costa Rica: una tradición de cambio
Fernando Casanova

Capacitación productiva y acción comunitaria:
un enfoque integrador
Victoria Matamoro

Cubierta: Detalle de *Lucht en water II*, de M.C. Escher

Fernando Casanova

INA de Costa Rica:

una tradición de cambio

Oficina Internacional del Trabajo



Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 1997

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: Montevideo, 1997

ISBN 92-9088-065-9

Casanova, Fernando
INA de Costa Rica: una tradición de cambio.
Montevideo: Cinterfor, 1997.
106 p. (Trazos de la Formación)

Bibliografía: p. 105-106
ISBN 92-9088-065-9

/INSTITUTO DE FORMACION/ /REESTRUCTURACION
EMPRESARIAL/ /DESARROLLO GERENCIAL/ /COSTA
RICA/ /PUB CINTERFOR/ /



El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Casilla electrónica: 62916194, Fax: 92 13 05, Montevideo, Uruguay. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

Hecho el depósito legal núm. 301.049/97

INDICE

Introducción	
<i>INA: Una Institución que se transforma al ritmo del país</i>	Pág. 7
I. CONTEXTO DE LA TRANSFORMACION	
1. Mantener la tradición de cambio	13
2. Las nuevas condiciones: estrategia de desarrollo y desafíos para el sistema de formación profesional en Costa Rica	17
II. EL PROCESO DE TRANSFORMACION	
1. Los diagnósticos: el punto de partida	21
<i>Cumplimiento de objetivos</i>	22
<i>Estructura</i>	23
<i>Clima organizacional</i>	24
2. La voluntad de cambiar de las autoridades: lineamientos de política hacia el siglo XXI	27
3. El proyecto de transformación institucional	30
<i>Marco conceptual</i>	30
<i>Los escenarios futuros</i>	31
<i>Objetivos, premisas e indicadores de desempeño</i>	34
<i>Modelo general propuesto</i>	42
<i>El modelo estructural propuesto</i>	45
4. La implementación de la nueva estructura	48
5. No hay renovación sin problemas	51
6. Algunos resultados	56

III. LAS PRINCIPALES INNOVACIONES

1. De la institución ejecutora a la institución rectora:	
el espacio de la gestión compartida	59
<i>Acreditación</i>	62
<i>Certificación</i>	63
<i>Contratación de servicios de capacitación y formación profesional</i>	65
<i>Centros Colaboradores</i>	67
2. El modelo para el planeamiento curricular	69
3. Gestión de calidad y desarrollo sostenible	76
4. Las ventajas de la focalización sectorial:	
núcleos de formación y servicios tecnológicos	89
5. El INA y la política social: un compromiso renovado	92
IV. A MODO DE COROLARIO	99
Referencias bibliográficas	105

INTRODUCCIÓN

INA: UNA INSTITUCION QUE SE TRANSFORMA AL RITMO DEL PAÍS

Costa Rica es un país peculiar e interesante. Cualquiera que detenga su mirada sobre él, ya sea que su ocupación consista en la investigación, la política, los negocios o simplemente busque conocerlo, queda atrapado por algún rasgo singular. Tal vez le impresione saber que la cuarta parte del territorio nacional está conformado por áreas naturales protegidas y parques nacionales o que, en una distancia de quince kilómetros, puede recorrer hasta tres climas diferentes con su propia fauna y flora. O enterarse que es un país sin ejército a pesar de ubicarse en un área históricamente conflictiva como Centroamérica. Si es alguien acostumbrado a leer indicadores, se interesará por los altos estándares de educación y salud del pueblo costarricense, su relativamente homogénea distribución del ingreso, conjuntamente con la alta proporción de población rural y de jóvenes.

Pero si, además de todo eso, el que visita Costa Rica es alguien interesado en el tema de la formación y la capacitación inevitablemente tendrá que reparar en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Esta Institución, profundamente involucrada con el proceso de desarrollo económico y social del país a largo de más de tres décadas, ilustrará al visitante de cuánto puede hacer la formación profesional por una sociedad y, viceversa, cuánto influye esa misma sociedad en la formación, otorgándole a su Institución rectora las características principales de la sociedad costarricense.

El INA ha establecido un permanente vínculo interactivo con la sociedad costarricense como el que sólo es posible lograr cuando una institución es parte indisoluble de su pueblo. Y el INA lo es.

Por tanto, si interesa comprender por qué el INA surgió, cuándo y cómo lo hizo, qué lo ha llevado a transformarse una y otra vez, y debido a qué factores hoy cambia –de manera profunda y radical– una vez más, es necesario conocer de qué país se está hablando cuando se habla de Costa Rica, y qué ha sucedido y está sucediendo allí.

En términos comparativos, Costa Rica es un país pequeño, tanto si se le considera desde el punto de vista poblacional como desde su extensión territorial: unos tres millones de habitantes distribuidos en una superficie de 51.000 Km cuadrados.

Pero la originalidad del país viene dada, además, por una serie de factores que lo diferencian tanto en el ámbito mundial como en el subregional (Centroamérica).

En primer término, Costa Rica es un caso excepcional de relación entre población, crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida. Mientras la norma mundial ha sido la falta de sincronía entre estas tres variables, Costa Rica mantiene una *relación virtuosa* entre las mismas. El pasaje de una población de menos de un millón de habitantes en 1950 a una de tres millones cuatro décadas más tarde, se registró mientras se ocupaba el espacio físico y se ampliaba la frontera agrícola, se desarrollaban sectores industriales y de servicios, y se mejoraban sensiblemente los indicadores sociales.

Según algunos estudios sobre el modelo de desarrollo y el sistema político costarricense, los protagonistas fundamentales del original proceso histórico de construcción de la sociedad y la economía del país, han sido la comunidad, por una parte y las elites, por otra. *Son elites y elites políticas las que promueven los grandes cambios al final del siglo XIX o mediados del presente siglo. Pero son las comunidades –en la primera etapa caracterizables por la alta participación de propietarios libres y artesanos y, en la segunda, por la presencia de clases medias urbanas y clases trabajadoras– las que acogen estas iniciativas, las sostienen, las critican, las reorientan y las implementan*¹.

¹ BID. *A la búsqueda del siglo XXI: nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. San José de Costa Rica, 1994.

La sociedad que había cristalizado hacia mediados del presente siglo está hoy en un proceso de cambio. El papel intermediador que los partidos políticos tradicionalmente desempeñaron en las relaciones entre comunidades y elites ha venido cediendo espacio a nuevas relaciones, aunque conserva aún gran importancia. En el nuevo panorama, la figura del empresariado emerge como un actor con gran influencia social,

a la vez que se desarrollan grupos de opinión y grupos locales que se movilizan en torno a intereses tales como los vinculados al medio ambiente, al empleo, a la infraestructura de servicios o a los aspectos corporativos, dibujando una red de relaciones sociales más compleja que en el pasado .

En segundo término, si se comparan los indicadores sociales de Costa Rica con los países de base agrícola de la región centroamericana, se constata que en términos de esperanza de vida, educación, salud, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso, el comportamiento positivo de ellos la acerca más a parámetros similares, por ejemplo, a los de los países del Cono Sur sudamericano, que a los de la subregión donde se halla ubicada. Esta diferencia se debe en gran medida, a la presencia de un Estado que destinó cuantiosos recursos e intervino activamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En tercer lugar, en las últimas cuatro décadas, el Producto Bruto Interno de Costa Rica registró una tasa de crecimiento promedio del orden del 5% anual, lo que constituye un verdadero récord en América Latina. La simultaneidad de dicho crecimiento con un proceso de incremento vertiginoso de la población –aun cuando permitió absorber muchas de las consecuencias negativas que sobre la calidad de vida de la población, frecuentemente apareja el fenómeno de la explosión demográfica– no posibilitó, sin embargo, que ese crecimiento se tradujera en incrementos correlativos de bienes disponibles para la población.

En definitiva, Costa Rica. *muestra así una economía con un alto índice de crecimiento, con una tendencia relativamente constante y llamativamente alta a partir de los años cincuenta, que se desempeñó bien a pesar de un contexto centroamericano muy desfavorable, que acorta distancias –en cuanto a PNB por habitante– con países de temprana modernización económica y social como Chile, que es afectada por la crisis de los ochenta aunque en menor escala que la región y la subregión y que, finalmente, figura entre los países de más vigorosa recuperación en los años 1991-93.*²

En cuarto lugar, la búsqueda de articulación económica a nivel internacional de Costa Rica ha dado como resultado que, entre 1960 y 1991, Costa Rica haya ampliado su oferta exportadora y multiplicado 20,3 veces la venta de bienes y servicios al exterior. Si bien la economía sigue dependiendo en alto grado del comercio del café y el banano, ha

² BID. Op. Cit.

desarrollado otros productos no tradicionales como el de plantas ornamentales y flores y ha valorizado sus recursos naturales con el turismo. En este último aspecto, el país ha obtenido, durante los últimos diez años, el gran logro de ser receptor de más de 700.000 personas anualmente que llegan motivadas, principalmente, por el turismo ecológico desarrollado mediante una política de conservación de la naturaleza y de creación de grandes parques nacionales.

En resumen, y en términos esquemáticos, con relación a la calidad de vida, Costa Rica ha debido superar factores desfavorables tales como: un asentamiento poblacional casi por mitades rural y urbano; una tasa de natalidad relativamente alta a lo largo de la segunda mitad del siglo; un crecimiento natural de la población muy elevado que obliga a proveer servicios y ocupación a nuevos y grandes volúmenes anuales; un PNB por habitante que, hasta mediados del siglo, era sumamente bajo.

La superación de estos factores se logró con una tasa de crecimiento del PNB del orden del 5% anual como promedio desde 1950 a la fecha y una ocupación del espacio físico en la medida en que creció la población, continuando, y tal vez finalizando, una tendencia histórica de apertura de fronteras interiores que se inició en el siglo XIX.

La población fue protegida en su reproducción biológica y social con mucha colaboración aportada por la estructura familiar de la sociedad pero también, con la calidad del trabajo –medible por bajas tasas de desocupación e informalidad– que, conjuntamente con una razonable formación educativa de base que preparó recursos humanos relativamente adecuados, permitió un incremento de producción y productividad por persona ocupada que sostuvo la dinámica de crecimiento económico.

Como legado histórico de gran importancia, el país tuvo a su favor no haber utilizado mano de obra esclava o indígena esclavizada y, por tanto, valorar en estatus e ingresos al trabajador. Ello, desde sus orígenes, impidió la generalización de la pobreza y la presencia de grandes porcentajes de desocupados y empleos precarios.

Estos y otros factores analizados, no resultan suficientes para explicar en su totalidad la especificidad y los altos logros en materia económica y social de Costa Rica. Para hacerlo, parece necesario apelar a la extraña capacidad que el país ha mostrado de proponerse a sí mismo, cada cierto tiempo, un nuevo modelo de desarrollo que le permitiera cambiar, manteniendo su propia identidad.

El nacimiento del Instituto Nacional de Aprendizaje es justamente el resultado de un proceso –que se reseña en el siguiente capítulo– mediante el cual los costarricenses procuraron ajustar los diversos factores que comprendía la adopción de una nueva estrategia de desarrollo. Era la década de los sesenta y el país procuraba, entre otros esfuerzos, desarrollar su base productiva, ampliar su sector industrial, diversificar su oferta de productos y fortalecer su mercado de consumo interno.

La decisión de construir un sistema de formación profesional representado por una institución de carácter público, nacional, no puede ser entendida si no se considera la globalidad de las medidas de todo orden que se desarrollaron en la época para encaminar al país por la senda del desarrollo.

Se asiste en la actualidad a un proceso de cambio estructural quizá más profundo que el que dio origen al INA. La pregunta es: ¿puede el INA lograr una renovada vigencia como instrumento al servicio del desarrollo de Costa Rica?

Este es un interrogante que también otras instituciones de formación profesional se plantean, cuando son interpeladas por sus respectivas sociedades. El INA viene ensayando una respuesta afirmativa a dicha pregunta, y lo hace con la profundidad y radicalidad con que el país todo busca una transformación que le permita continuar por la senda del desarrollo económico y social, de una manera original y costarricense.

CONTEXTO DE LA TRANSFORMACIÓN

1. MANTENER LA TRADICION DE CAMBIO

Comprender por qué una institución como el INA puede verse impulsada a realizar un proceso de transformación radical y profundo como el que aquí se expone, requiere una mirada tanto hacia lo global –los procesos actuales de cambio en el mundo en el cual se inserta Costa Rica– como hacia lo particular, lo peculiar, original y específico del país y la institución. O quizá sea más exacto decir: la forma en que Costa Rica procura una inserción original en el mundo actual, y cuál es el papel del INA en dicho proceso.

Para comprender la importancia del INA en la obtención de los mencionados logros, es bueno partir de una breve rememoración de la situación por la que atravesaba la fuerza de trabajo y la capacitación hacia los años sesenta³. A principios de esa década los esfuerzos que se realizaban en el país para la capacitación de los trabajadores respondían más a la iniciativa de particulares y de las mismas empresas, que al desarrollo de programas gubernamentales. Gran parte de los costarricenses adquirían su adiestramiento para el trabajo como resultado de la experiencia práctica y de los estudios autodidactos.

La Oficina de Planificación Nacional, creada en enero de 1963, por Ley Nro. 3087 preveía (en su Plan Nacional de Desarrollo 1965-1968) el cambio cualitativo del sector industrial para trasladar la actividad tradi-

³ La reseña histórica del surgimiento del INA se basa en Chang, L. (1986).

Cuando en el Ministerio de Educación Pública se establece la educación vocacional, en 1955, se traspone a ella la estructura de la educación formal y se le provee de pocos recursos. La formación que se ofrece es de larga duración y para un nivel determinado de la estructura ocupacional. Sus programas son importantes y necesarios, pero su impacto es escaso. Según estadísticas de educación, entre 1956 y 1962 -seis años- las personas que reciben títulos de enseñanza vocacional, oficial y particular, son apenas 290. Mientras, en el mismo lapso, 5497 personas reciben certificados en las escuelas particulares de comercio, por cursos como mecanografía, taquigrafía, redacción comercial, contabilidad, teneduría de libros, religión o inglés, auditoría y secretariado comercial. Según la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación del Consejo Superior de Educación, en 1963 los colegios vocacionales oficiales gradúan sólo 35 alumnos en 6 especialidades industriales.

cional hacia otra de producción de materias primas preferiblemente procesadas, bienes intermedios y de capital (abonos, cemento, químicos, polietileno, etc.), propiciando la utilización de productos nacionales y el uso intensivo de mano de obra. Si bien la abundancia de esta última en el país no resultaba un problema, la falta de *capital humano* sí comenzaba a perfilarse como el mayor obstáculo para la concreción de dichos planes.

El antecedente inmediato del INA es la Oficina de Capacitación Social y Aprendizaje (OCSA) que, prescrita en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social No. 1860, desde su aprobación en 1955, se hizo realidad cinco años después. En 1960 Franklin Solórzano Salas, Ministro de Trabajo, decidió ponerla en funcionamiento y, luego de dos cortas jefaturas (Fernando Dorado Pastor y Róger Salas), se encomienda su conducción a Manuel María Granados Quirós, quien ocupó la jefatura de la dependencia hasta mediados de 1965. Aunque en principio la OCSA se ocupaba de controlar los contratos de aprendizaje que en esa época se verificaban en las empresas, poco a poco, y ante la creciente demanda que comenzaba a llegar a la Oficina, se inició el desarrollo de programas de capacitación para aprendices mediante la articulación de esfuerzos y recursos con algunos colegios vocacionales. En el período comprendido entre 1960 y 1965 se desarrollan cursos en gran cantidad de localidades y en diversas especialidades, aun-

que el énfasis se pone en los cursos de corte y confección y de economía doméstica que comprenden para el período, 73% de los egresados.

A partir de 1962, siendo Ministro de Trabajo Alfonso Carro Zúñiga, se empezaron a explorar alternativas de cooperación internacional, a la vez que comenzó a desarrollarse la idea de crear una institución especializada para la formación profesional de la mano de obra.

El 10 de noviembre de 1964, Alfonso Carro Zúñiga, autorizado por el Presidente de la República, Francisco J. Orlich Bolmarcich, envió a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley para la Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) como una institución autónoma. El 7 de enero siguiente, Carro Zúñiga asistió a la Comisión parlamentaria para exponer sobre los alcances e intenciones del Proyecto. Explicó los orígenes de la idea, la ayuda técnica para desarrollarla procedente de países como Israel, y la necesidad de que Costa Rica contara con una pieza maestra para alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social del pueblo costarricense: un sistema nacional de adiestramiento de mano de obra.

Aclaró que, con el Proyecto, no pretendía «descubrir la pólvora, ni mucho menos». La redacción había sido hecha con base en estudios sobre la educación nacional, las proyecciones de la Oficina de Planificación Nacional en los campos económico y de producción, la situación del empleo, y las experiencias que en formación profesional habían cosechado entidades como el SENATI de Perú, el SENA de Colombia, e instituciones brasileñas especializadas (SENAI y SENAC). Contó con la colaboración, para esta tarea, de Danilo Jiménez Veiga, entonces Director Regional de la OIT para las Américas y el Caribe.

De modo resumido, es posible afirmar que, hacia 1965, Costa Rica estaba “madura” para dar un paso trascendental en términos de su adecuación a los parámetros vigentes para la consecución del desarrollo productivo, económico y social. El país necesitaba crear una base industrial y, como consecuencia, fortalecer su mercado de consumo interno. Al margen de los imperativos filosóficos y éticos que pudieran haber impulsado la instrumentación de vastas acciones en el campo de la política social (salud, vivienda, seguridad social, educación, empleo, etc.), es claro que ello se hallaba reforzado y fundamentado también por un imperativo económico: desarrollar la capacidad de la sociedad

costarricense en cuanto a demandar y consumir los nuevos productos de origen nacional.

Por otro lado, el desarrollo de la industria nacional presentaba un “cuello de botella” en la provisión de los recursos humanos que comenzaban a ser convocados a participar de tal esfuerzo. Lo que se manifestaba, cada vez con mayor fuerza, a través de hombres como Granados, Carro Zúñiga, Orlich y Jiménez Veiga, entre otros, era en definitiva la expresión de una necesidad cada vez más urgente y sentida por toda la sociedad y sus actores: había que plantear un nuevo esquema, un nuevo modelo, un nuevo estilo de preparar mano de obra en Costa Rica. Este no podía ser una simple derivación o agregado al sistema de educación regular; no podía ser tampoco entregado íntegramente a un sector empresarial que era entonces incipiente y aún débil; ni tampoco podía consistir en la sumatoria de acciones dispersas por bien intencionadas que fuesen. Hacía falta construir toda una institucionalidad en torno a la formación y desarrollo de recursos humanos.

Sucede entonces un auténtico encuentro entre oferta y demanda. Costa Rica estaba buscando con urgencia una propuesta para destrabar el problema de la calificación de la nueva mano de obra requerida. Y simultáneamente tomaba fuerza en la región, en países que enfrentaban similares problemáticas, un modelo de formación profesional institucionalizada, pública, de alcance nacional, con una fuerte cultura productiva y de trabajo, y con esquemas de gestión tripartitos en todos los niveles.

Ese encuentro da como resultado la fundación del INA: una Institución con muchos rasgos en común instituciones hermanas de otros países de la región y, la vez, con una impronta única, costarricense: la constante atención a los cambios que demandan un esfuerzo de adaptación a nuevos desafíos, la cultura de la solidaridad y del cambio como seña de identidad institucional.

El INA cumplió y cumplió bien con el desafío que, en su ámbito de competencia, le planteó, en aquel contexto histórico, la estrategia de desarrollo adoptada por el país. Hoy, modificadas las condiciones, el país busca nuevos rumbos en pos del desarrollo, y el INA, para sobrevivir, debe cambiar y a la vez mantenerse útil para ese fin.

2. LAS NUEVAS CONDICIONES: ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DESAFIOS PARA EL SISTEMA DE FORMACION PROFESIONAL EN COSTA RICA

El modelo económico de apertura y globalización inscribe al país en nuevas posibilidades de desarrollo industrial y comercial. Para ubicarse con éxito en el actual contexto económico mundial, el país se enfrenta al desafío de hacerlo con mayor capacidad de competir con productos de calidad, diversos y en cantidades compatibles con las demandas del mercado. En muchos casos, esos volúmenes exigen economías de escala que deriven en costos competitivos a nivel internacional. En otras situaciones, el empresario costarricense puede competir mediante procesos de producción flexible, para proveer productos diferenciados, a condición de que lleguen a los países demandantes en tiempos exactos, con sistemas de empaques, controles y distribución en armonía con las demandas.

Los nichos de mercado al alcance de los sectores productivos nacionales son muchas veces los mismos que otros países de la Región pretenden explotar. Lograrlo depende, en buena medida, de la prontitud con que la empresa nacional localice la demanda externa y ofrezca sus productos y servicios, oportunamente y con calidad.

Lo anterior refleja que el modelo de apertura y globalización económica no sólo es propio de Costa Rica. Ello presenta la necesidad de conformar un nuevo paradigma de desarrollo y, por lo tanto, también en materia de formación profesional, ya que sólo se puede competir en las corrientes internacionales con eficiencia, calidad y productividad.

La apertura lleva a desgravaciones arancelarias, desprotección estatal e incertidumbre sobre las demandas de productos y servicios. Obliga a los empresarios a aplicar capacidades y conocimientos que sobrepasan las iniciativas espontáneas y la voluntad ejecutora, ya que para competir exitosamente deben conocerse los mercados y sus características, los costos, las tecnologías, las cadenas productivas nacionales e internacionales, entre otros aspectos.

El sector privado costarricense muestra preocupación ante la dificultad de mantener al día el nivel empresarial superior en los aspectos modernos de la producción y en el avance tecnológico. Las cámaras y organizaciones que apoyan los sectores empresarial y exportador, han gene-

rado cursos y otras acciones formativas para rellenar necesidades. Pero eso es insuficiente y hoy se buscan nuevas estrategias para desarrollar la capacitación/actualización más oportuna y dinámica, con la flexibilidad que se requiere.

El cambio tecnológico, otra de las características principales de la nueva etapa, ofrece a la vez oportunidades y riesgos. Si la economía logra alcanzar un alto grado de dinamismo, puede favorecer la generación neta de empleos a mediano plazo, pero puede actuar en sentido inverso en plazos más breves. Tal como manifiesta un documento de CEPAL: *...cabe destacar que el impacto más relevante del actual ciclo tecnológico sobre la ocupación no es la reducción del empleo, sino la caducidad de ciertas habilidades y conocimientos. Esta redundancia en la desaparición de algunas ocupaciones y en la creación de otras que exigen habilidades distintas, con las cuales no necesariamente habrán de contar los actuales desempleados o los desplazados por el cambio técnico u organizacional.* (CEPAL, 1994)

En las nuevas circunstancias, la economía costarricense va acondicionando sus procesos de manera inédita, compelida por las nuevas demandas externas, por las diferentes condiciones del mercado interno y por la evolución tecnológica que incide y determina vertiginosas transformaciones en los procesos productivos. El mercado de las medianas y grandes empresas dejó de ser cautivo. Ellas compiten en un mercado externo que está totalmente fuera de su control e influencia, lo cual exige incorporar tecnología, inversión, producción flexible y, sobre todo, recursos humanos altamente calificados.

El incentivo para la llegada de inversión extranjera exige poner a disposición opciones atractivas en aspectos financieros, fiscales, monetarios, etc. Entre esas opciones es determinante la presencia de una fuerza de trabajo nacional competitiva que garantice la calidad y la productividad. El ajuste estructural implica nuevas necesidades en relación con la formación y capacitación de los recursos humanos, dado que no sólo se relaciona con los tipos y niveles de ocupación, sino también con las nuevas y más dinámicas formas del trabajo productivo, y con la oportunidad y rapidez con que deben formarse los recursos humanos. ¿Qué tipo de fuerza de trabajo se requerirá para satisfacer las actuales demandas, tanto de la empresa nacional como de la inversión extranjera?

El modelo de apertura y la globalización de la economía, exigen una formación de trabajadores acorde con las prioridades requeridas para el ajuste, la reconversión y la productividad, incluido el reentrenamiento y/o la readaptación de los trabajadores activos. En la perspectiva de la reactivación económica y de la exportación, la capacitación de las personas –hombres y mujeres– para el sector de economía moderna se plantea bajo diversas formas: asistencia técnica para actividades de capacitación en la pequeña y mediana empresas; asesoría y capacitación para dar un mayor valor agregado a los productos tradicionales de exportación; capacitación para desarrollar actividades productivas no tradicionales, y para procesos de producción industrial y agroindustrial orientados hacia el mercado internacional. Se plantea asimismo, la necesidad incrementar las acciones formativas en torno a los temas de productividad y calidad, normas, mediciones y registros, así como sobre finanzas y aranceles, que ya se van incorporando en los centros de capacitación privados que ofrecen servicios para niveles gerenciales, de supervisión y de técnicos medios.

Uno de los objetivos del INA se orienta a apoyar la competitividad de las empresas para la exportación, incorporando capacitación en nuevos procesos y áreas ocupacionales y poniendo a punto en los talleres la tecnología de las diversas especialidades que atiende.

El reto es enorme y, dados los límites que imponen las leyes de administración financiera y las restricciones que impone la autoridad presupuestaria del país al fijar «techos» al gasto del Instituto, se ha decidido implementar una serie de mecanismos que permitan ampliar la capacidad nacional en materia de capacitación, mediante una mayor cooperación con la empresa privada. Las decisiones se sustentan en la seguridad de que es en la empresa, en el proceso productivo real, donde se producen los cambios e innovaciones. Tanto el INA, como los centros y academias privadas de capacitación del país, o aun la educación técnica de nivel secundario, no han logrado seguir de cerca los cambios innovadores. Las razones de ésto tienen que ver con los recursos que demandan, el esfuerzo y la agilidad que ello requiere o la evidencia de que no tiene sentido realizar una «carrera» detrás de cada nueva tecnología. Es esta convicción la que orienta los pasos hacia la constitución de un Sistema Nacional de Formación Profesional en donde los actores privados, la sociedad civil, sean parte fundamental en la ejecución de las actividades de formación profesional, con el INA como organismo rector.

II

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

1. LOS DIAGNOSTICOS: EL PUNTO DE PARTIDA

Determinar el punto de inicio de un proceso de las características del que se aborda aquí, no es tarea sencilla. Si se dijese que la realización de uno o varios diagnósticos disparó la transformación del INA, probablemente no se haría honor a la verdad. Porque lo cierto es que la realización de los diferentes diagnósticos estuvo, en este caso, en función de una percepción clara de que habían problemas en la forma en que el Instituto venía funcionando, de existían fortalezas a desarrollar, y que en todo caso era preciso encarar una reestructuración y una transformación profunda para dar cuenta de los desafíos que el momento actual plantea a Costa Rica y al INA.

Tomar entonces como origen de la transformación a dichos diagnósticos es fundamentalmente una decisión analítica, que va más en función de la comprensibilidad del proceso.

Hechas estas precisiones, dígame que a lo largo del año 1994, las Autoridades Superiores del INA resolvieron efectuar una serie de estudios que tenían por fin establecer la situación de la institución, con vistas a encarar el esfuerzo de transformación.

Entre dichos estudios están:

- “Gestión de Calidad”, realizado en el segundo semestre de 1994 por la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica;
- “Perfil y Diagnóstico Institucional” elaborado en mayo de 1994 por funcionarios del INA;
- “Diseño de Políticas, Estrategias y Programas para la Transformación del Sistema de Formación Profesional en Costa Rica”, realizado bajo la asesoría de la OIT en julio del mismo año; y
- “Estrategias INA 2000”, preparado por la Dirección de Planificación y Evaluación en junio de 1994.

Tales estudios constituyeron los insumos necesarios para que la Junta Directiva elaborara en diciembre de 1994, los “Lineamientos de Política del Instituto Nacional de Aprendizaje hacia el siglo XXI”, que contienen las estrategias maestras del Instituto.

A continuación se reseñan los resultados que, en su momento arrojaron dichos diagnósticos.

Cumplimiento de objetivos

Si bien como resultado de los diferentes diagnósticos era posible concluir que el INA no se había alejado de su finalidad principal, vale decir, *promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores en todos los sectores de la actividad económica, para impulsar el desarrollo y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense (Ley 6868)*, también surgía con claridad que el Instituto podía utilizar de mejor manera sus recursos para atender cabalmente los requerimientos de sus distintos usuarios.

Es así que aun cuando, por ejemplo, en el Informe final del Proyecto Gestión de Calidad entregado por la Escuela de Ingeniería Industrial en marzo de 1995 establecía a través del «Sondeo a Usuarios» que, de los empresarios encuestados, sólo un pequeño porcentaje consideraba deficiente el servicio, las autoridades del INA consideraron que éste podía avanzar mucho más en términos de su adaptación al nuevo y cambiante entorno económico, social y laboral. Y ello pasaba por la búsqueda de una oferta de servicios más oportuna, eficiente y flexible.

Estructura

La existencia de un **modelo matricial**, tal como fuera determinada en diagnóstico de la UCR, provocaba que las responsabilidades estuvieran separadas en diferentes dependencias y en procesos muy fragmentados, generando un modelo caracterizado por la ejecución de tareas producto y no por la ejecución de un proceso completo. Esto ocasionaba que un proceso sustantivo como es la acción formativa no fuera visto como algo unitario, de acuerdo con el concepto de «ciclo total de servicio» que contiene la norma ISO 9004-2, sino que lo convertía en un componente menor de muchas unidades organizacionales y, consiguientemente, implicaba que nadie se hiciera responsable de un proceso sustantivo completo, sino que sólo se encargara de su parte del proceso.

Otro aspecto observable de la estructura del INA previo a la transformación, era la **proliferación de unidades funcionales**: existían 17 unidades que ostentaban la categoría de dirección. En todos los niveles de la estructura formal del Instituto, funcionaban cerca de 100 unidades organizativas. Esto surgía de diversas costumbres administrativas, propias de la administración pública tradicional, tales como: la de que a una función nueva le correspondiera una unidad adicional; que para alguna actividad que se quiera impulsar se cree una estructura temporal que luego se vuelve permanente; o que ante la inoperancia de alguna unidad se constituya otra que realice funciones semejantes.

En el Instituto existía una **estructura verticalizada** con un considerable número de niveles jerárquicos, ya que desde la Presidencia Ejecutiva hasta el nivel de instructor se presentaban hasta ocho niveles formales. Esto se debía principalmente a la estructura salarial de la función pública costarricense, que fomenta la proliferación de jefaturas y unidades organizativas innecesarias, como única vía para mejorar el nivel salarial de los funcionarios.

En cuanto a la **distribución de puestos**, y si se consideraban solamente a los funcionarios de planta, el 53% eran administrativos, vale decir, que algo más de la mitad en planillas realizaba funciones administrativas. Además, por cada funcionario docente existía 1,5 funcionarios administrativos. Otras relaciones indicaban que para cada cinco instructores existía un funcionario que ejercía supervisión técnica o administrativa y que para cada seis funcionarios que se dedicaban a la

función docente o técnico-docente, había un funcionario que ejercía supervisión técnica o administrativa.

Por otro lado, si se consideraban además de los funcionarios de planta, a las contrataciones de servicios profesionales dentro del análisis, se obtenían los siguientes indicadores: la proporción de personal administrativo con respecto al total de personal era de un 40%, y por cada persona con funciones administrativas, 1,5 ejercían funciones docentes; el personal de apoyo directo a la actividad docente era de 1 por cada 12,5 funcionarios que desarrollaban actividades docentes o técnico-docentes. Esto indicaba que, si se consideraban las contrataciones por servicios profesionales, las relaciones variaban sustancialmente, indicando una mejoría en la distribución de los recursos.

De modo general, los diagnósticos demostraban que no existía una preponderancia de la función sustantiva con respecto a las de apoyo en cuanto a la distribución de los recursos humanos.

Clima organizacional

La proliferación de unidades organizacionales, tanto horizontal como verticalmente traía, como consecuencia inmediata, dificultades en la fluidez de la comunicación institucional y en la coordinación de tareas. Dado que los procesos transitaban a través de «feudos», se dificultaba la cooperación y la coordinación entre las áreas, ya que cada uno evaluaba la organización y proponía soluciones desde su área. Esto conllevaba que los objetivos de la institución se lograran más como resultado del conflicto y la fricción entre funcionarios de diferentes dependencias, que como producto de una coordinación eficaz.

Todo este ambiente generaba desconfianza entre los funcionarios de distintas unidades y un exceso de formalización, que terminó por volver sumamente rígida a la organización.

El modelo matricial mencionado, provocaba una **aplicación confusa de tareas y responsabilidades** entre las diferentes áreas de gestión, en particular entre las jefaturas de las unidades técnicas y las unidades ejecutoras. Una notoria indefinición se presentaba en cuanto al alcance de las responsabilidades de las jefaturas, lo cual generaba temor a tomar decisiones en los niveles correspondientes, por lo que la acción de las jefaturas intermedias se caracterizaba por elevar los problemas y no por darles solución. Como consecuencia, las Autoridades Supe-

rios se saturaban de problemas que les correspondía solucionar a los niveles operativos y no podían dedicar sus esfuerzos a las labores estratégicas propias de sus puestos.

Otro aspecto problemático residía en la confusión entre los funcionarios de las diferentes dependencias sobre los procedimientos y trámites técnicos y administrativos a seguir para ejecutar sus tareas. Ejemplo de ello eran los procedimientos de planificación, programación, ejecución y control de las acciones formativas, o los trámites de pago a instructores contratados por servicios profesionales no laborales, etc.

El Informe de la Escuela de Ingeniería Industrial indicaba que *diferentes unidades con diferentes objetivos, compiten entre sí, los objetivos macro y el cliente*. Esto indicaba que en la organización ocurría una dualidad de tareas entre las diferentes unidades, provocando que funciones que podían efectuarse en una sola dependencia, estuvieran dispersas en varias, aumentando de este modo el requerimiento de jefaturas y de apoyo administrativo.

La gran cantidad de reglamentos internos, aparte de los correspondientes a la Administración Pública, crearon funciones e instancias paralelas que competían y eximían de responsabilidad a parte de la organización jerárquica formal.

A pesar de la amplia división funcional horizontal y de la estructuración vertical en niveles de jefatura de dirección, de departamento y de sección, se daba una marcada centralización en la toma de decisiones, tanto técnico-pedagógicas como en las operaciones administrativo-financieras y en las del suministro de los recursos de apoyo a las acciones formativas. Las jefaturas debían solicitar autorizaciones para poder ejecutar el gasto presupuestado y aprobado a su unidad, requiriendo, hasta en pequeños trámites, el aval de los niveles jerárquicos superiores.

De la misma manera, las Direcciones Regionales, los Centros Especializados y los talleres públicos, debían realizar muchos de sus trámites para el funcionamiento operativo cotidiano, a través de las oficinas ubicadas en la Sede Central.

En términos de ejecución presupuestaria, no estaba abierta la posibilidad de una operación desconcentrada bajo la responsabilidad de quienes ocupan los puestos de jefatura, y estando el control en la depen-

dencia administrativa correspondiente. Por su lado, la contabilidad presupuestaria no facilitaba el suministro de información que permitiese llevar un control de costos en la Institución, ni estudios de costo de las acciones formativas y de los estudiantes por modo, modalidad, especialidad, etc.

Los diagnósticos concluyeron también que el INA no contaba con sistemas de información ágiles y confiables que sirviesen como instrumentos gerenciales de control y planificación. A este respecto, se habían desarrollado subsistemas de información fundamentalmente para las áreas de apoyo «indirecto» a la función sustantiva de la institución, como el área financiera o la de recursos humanos, dejando de lado el desarrollo de sistemas para la docencia. Tal panorama marcaba la necesidad de impulsar el desarrollo de subsistemas de información para el área técnico-pedagógica y de servicios estudiantiles.

Las Auditorías de Calidad según la Norma ISO 9004-2 efectuadas en octubre de 1994, tanto la externa, que realizó la Escuela de Ingeniería Industrial, como la interna, efectuada por los contralores internos de calidad, indicaron la carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios que brindaba la organización. La evaluación promedio, a octubre de 1994, indicó que los procesos cumplían con sólo el 20% de los lineamientos establecidos en los apartados de la Norma ISO 9004-2, considerados como mínimos para tener un adecuado sistema que asegure la calidad.

Finalmente, los diagnósticos coincidían en que las estrategias de atención especializada y de ampliación de la cobertura de los servicios del INA, mediante la regionalización, los talleres públicos y los centros especializados, no habían producido los resultados esperados, debido a que su operación estaba fuertemente limitada por el modelo de organización institucional. La asignación parcial de responsabilidades y de medios para cumplirlas, la excesiva centralización de las decisiones y reglamentación de las acciones cotidianas, los problemas de fluidez y coordinación por el número de niveles jerárquicos y unidades funcionales que intervenían en las funciones de los centros de atención especializada, así como la no-participación de los usuarios en la definición de las necesidades, limitaban su funcionamiento y además provocaban un nivel de parálisis institucional que no les permitía desempeñarse como elementos de desarrollo en sus áreas de acción.

2. LA VOLUNTAD DE CAMBIAR DE LAS AUTORIDADES: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA HACIA EL SIGLO XXI

Clarificada la situación del Instituto a través de los diferentes diagnósticos, y establecido el horizonte deseable a alcanzar en términos tanto de los estándares de calidad en la prestación de los servicios formativos, como en la respuesta a los nuevos desafíos de cara al desarrollo nacional, era preciso que el proceso de transformación contara con una manifiesta voluntad de apoyo por parte de las Autoridades Superiores. Esto no hace más que demostrar la necesaria complementariedad entre el plano técnico y el plano político para que un esfuerzo de transformación culmine con éxito.

Este apoyo se explicitó en los “Lineamientos de Política del Instituto Nacional de Aprendizaje hacia el siglo XXI”, aprobados por la Junta Directiva el 15 de diciembre de 1994. Cabe resaltar como un aspecto interesante de dichos Lineamientos, el que los mismos se inscriben y a la vez toman como referencia a la propia Ley Orgánica del INA (Ley 6868 de abril de 1983), lo cual revela el carácter visionario de dicha normativa y su utilidad para un esfuerzo innovador que se desarrolla diez años después de su sanción. Aún más, bajo cierta perspectiva, podría afirmarse que para cumplir con lo establecido en la citada Ley, el INA debía encarar su transformación, especialmente en lo que refiere a la Visión del Instituto.

VISION

El Instituto Nacional de Aprendizaje, tendrá como finalidad principal promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.

(Art. 2, Ley 6868)

A grandes rasgos, el documento de “Lineamientos de Política” implicó, primero, un replanteo de la Misión del Instituto y, segundo, el establecimiento de cinco grandes lineamientos, los cuales sintetizaron las gran-

des áreas de acción del Instituto de cara al siglo XXI. Primaba, entre ellos, el interés en torno al ejercicio de la rectoría que en el campo de la formación profesional correspondía asumir al INA de acuerdo con su Ley Orgánica.

MISION

Elevar la productividad de los trabajadores en todos los sectores de la economía, mediante acciones de formación, capacitación, certificación y acreditación para el trabajo productivo sostenible, equitativo, de alta calidad y competitividad

El primer lineamiento de política refiere específicamente a la ***función rectora del INA, en términos de la organización y coordinación del sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica***. Operativamente ello implica la reactivación y adecuación de los servicios de certificación ocupacional, la acreditación de programas de formación y capacitación desarrollados por entes públicos, privados y organizaciones no gubernamentales, así como *dictar, cuando sea necesario y no corresponda a otras instituciones públicas, normas técnico-metodológicas que regulen los servicios de capacitación y formación profesional*. Simultáneamente, se manifiesta el propósito de diseñar en estrecha coordinación con el Ministerio de Educación y las instituciones de Educación superior, un programa de acreditación de conocimientos para los egresados del INA, que les permita nivelar sus conocimientos para poder ingresar a instituciones universitarias o parauniversitarias.

El segundo lineamiento de política institucional establece el objetivo de ***brindar una respuesta oportuna a las exigencias de capacitación de la sociedad costarricense por medio del desarrollo de programas adecuados que contemplen aspectos de las áreas de competitividad, calidad, liderazgo y capacidad empresarial***. Se plantean entonces las necesarias estrategias de vinculación con todos los sectores de la actividad económica y social, de participación proactiva en los procesos de reconversión productiva y en los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, y el desarrollo de acciones de atención a las poblaciones marginadas (por ejemplo, a través de los Talleres Públicos).

El diseño y la ejecución de programas y proyectos que permitan el aseguramiento de la calidad en la gestión interna y externa de los servicios que presta el INA a funcionarios y usuarios, constituye el tercer lineamiento. Dentro de las estrategias planteadas aquí, se encuentran las referidas al uso más eficiente del sistema de investigación de mercado, de los canales de comunicación permanente y abierta con los usuarios, y de los sistemas de información. Prevé también la revisión permanente de las instalaciones y el equipamiento de la Institución y de sus centros colaboradores para ofrecer a sus usuarios la mejor tecnología disponible en el país, y la contratación de servicios de capacitación para garantizar y agilizar respuestas oportunas a las demandas de los distintos sectores económicos.

El cuarto lineamiento se ocupa, en tanto, de la necesidad de **elaborar y participar en programas y proyectos orientados al desarrollo de actitudes y valores en torno a la sostenibilidad, en el marco de una coexistencia racional y equilibrio entre trabajo/producción y el medio ambiente**. Esto afecta no sólo a la inclusión del tema del desarrollo sostenible en los currículos que realice o acredite la Institución, sino también al ambiente de trabajo interno, a la consideración del impacto ambiental en los proyectos de construcción de instalaciones, a un equipamiento ecológicamente amigable, a la promoción (y consiguiente evaluación) de las tecnologías apropiadas para un desarrollo sostenible, y a la conformación de alianzas con otras instituciones u organismos con el fin de aunar esfuerzos en pro de dicho tipo de desarrollo.

Finalmente, el quinto lineamiento apunta a la **compatibilización del desarrollo y el compromiso del recurso humano con los objetivos y políticas institucionales dentro de una adecuada estructura organizacional**. Formación y actualización del personal; contratación de profesionales de alto nivel en función de la demanda de los distintos sectores del país; promoción de los valores de iniciativa, flexibilidad, criterio de anticipación, trabajo en equipo y espíritu de servicio; sistemas de motivación a través de la evaluación de la gestión por resultados; mejoramiento de la eficiencia de la estructura organizacional mediante el rediseño del trabajo y la desconcentración de las decisiones; y establecimiento de equipos de mejora continua con el fin de evaluar y mejorar los procesos de la Institución, son los vectores a desarrollar en función de este lineamiento.

3. EL PROYECTO DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Marco conceptual

Si bien el proceso que lleva a la determinación de iniciar la transformación institucional obedece a múltiples determinantes, es posible identificar al menos cuatro tipos de imperativos, que confluyeron en un momento determinado sobre la conciencia institucional y operaron como puntos de partida y factores de movilización para el cambio.

En primer lugar, un imperativo de origen gubernamental, expresado en las directrices de Reforma del Estado establecidas en el Plan de Gobierno de la República. Tanto por lo que corresponde al INA como parte de la Administración Pública y las directrices que lo afectaban dentro del Programa de Modernización Institucional del Gobierno, como por las obligaciones del Instituto establecidas en el marco del Programa Sectorial de Inversiones suscrito con el BID en marzo de 1993 para financiar el ajuste estructural de la economía nacional.

En segundo lugar, existía un imperativo de cambio por parte de los usuarios de los servicios que prestaba la Institución. Diversos estudios revelaron que dichos usuarios consideraban necesario un cambio en la manera en que eran atendidas y satisfechas sus necesidades de formación profesional. En uno de esos estudios, Alberto Galeano, experto consultor de Cinterfor/OIT, recordaba que... *las fuerzas que originan un cambio en los sistemas organizacionales actuales, provienen, por lo general, de fuera de las organizaciones* (Galeano, 1994).

El tercer imperativo partía de la propia visualización interna sobre el desempeño del INA, por parte de las autoridades superiores y los funcionarios. Existía en este sentido, una necesidad de cambiar la manera de *hacer las cosas*, de acuerdo a lo surgido de reuniones de trabajo de la Presidencia Ejecutiva con grupos técnicos, profesionales y administrativos del INA.

Finalmente, ***el cuarto imperativo, era darle continuidad al proceso de Planeamiento Estratégico*** y ejecutar las Políticas Institucionales contenidas en el citado documento “Lineamientos de Política del Instituto Nacional de Aprendizaje hacia el Siglo XXI”.

Los escenarios futuros

Todas las organizaciones, especialmente las públicas de servicios como el INA, deben realizar un cuestionamiento permanente de su papel y un análisis de los diferentes escenarios que le permitan visualizar su posición en el futuro. Este ejercicio es útil porque les permite, recoger y comparar diferentes ideas, que de una u otra forma se dan en el ambiente de la formación profesional en Costa Rica.

Al ubicarse en cada uno de estos escenarios, se facilita el revisar y redefinir o reafirmar la Misión y la Visión de la organización, lo que constituye el horizonte de la planificación estratégica.

Los posibles escenarios que se plantearon para la institución durante el proceso de planeación estratégica eran:

ESCENARIO 1: NO EXISTE UN ENTE TIPO INA

- Cada empresa asume la capacitación.
- Centros de formación privados regulados por el Estado por vía legal.

ESCENARIO 2: UN ENTE RECTOR-REGULADOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

- Ente Estatal que investiga, diseña y establece políticas y estrategias de formación profesional.
- Acredita y controla empresas y programas de formación profesional privados.
- No ejecuta acciones formativas.

ESCENARIO 3: UN ENTE RECTOR-EJECUTOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

- Investiga, diseña políticas, estrategias y la oferta de formación profesional.
- Ejecuta acciones de formación profesional.
- Utiliza frecuentemente las contrataciones de empresas de formación profesional bajo la modalidad "llave en mano".
- Certifica competencias.
- Acredita empresas y centros colaboradores.
- Realiza proyectos y programas conjuntos con otras instancias.

- Mayor capacidad de respuesta a los usuarios.
- Con mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- Minimiza la relación entre el gasto administrativo y el gasto sustantivo productivo.
- Opera e informa con transparencia sus parámetros de costo y servicio.
- Opera con desconcentración técnica, pedagógica y regional.

ESCENARIO 4: UN ENTE REDIMENSIONADO

- Realiza las mismas funciones actuales.
- Mayor capacidad de respuesta a los usuarios.
- Minimiza la relación entre el gasto administrativo y el gasto sustantivo.
- Con mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- Realiza algunas contrataciones de empresas de formación bajo la modalidad "llave en mano".

De modo general, podría afirmarse que el ejercicio que realizaron las autoridades del INA con este planteamiento de escenarios representa una tipología de las alternativas a que han debido enfrentarse en uno u otro momento, prácticamente todas las instituciones de formación profesional de la región.

El primero de los escenarios planteados, supone la existencia de un mercado privado de capacitación lo suficientemente fuerte como para hacerse cargo del cien por ciento de la ejecución a nivel nacional. El otro supuesto de importancia es, a su vez, que este mercado será un eficiente asignador de recursos, ya que sólo en caso de cumplirse este requisito podría renunciarse a la necesidad de establecer políticas orientadas al desarrollo económico y social mediante la capacitación.

Una demanda vigorosa de tecnología exige una oferta dinámica de mano de obra capacitada, capaz de absorber nuevos conocimientos e innovaciones productivas. Aunque la inversión pública en capital humano sea suficiente, por su propia naturaleza la inversión privada en dicho capital tiende a ser insuficiente.

En principio, las empresas no están dispuestas a financiar servicios de educación general, que sólo benefician al trabajador, es decir, la inversión empresarial en capacitación tenderá a concentrarse en lo que corresponda al área específica de la firma, y que por consiguiente pueda

aprovechar plenamente, mientras que tenderá a ser subóptima en capacitación general. Si bien esta última es una actividad que eleva la productividad de la mano de obra en muchas empresas, suele beneficiar más al trabajador que a la empresa misma. De ahí que las firmas tiendan a limitar la capacitación, en este plano, sólo al mínimo necesario para la comprensión del funcionamiento correcto de los nuevos equipos o métodos de trabajo.

Por la misma razón, la empresa pequeña tenderá a ofrecer poca capacitación formal, pues virtualmente toda la que podría dar sería de tipo general y, por lo tanto, le serviría al trabajador en numerosas otras firmas. En la pequeña empresa la capacitación tiende a limitarse por ello a la que se adquiere sólo por el hecho de realizar el trabajo (*learning by doing*), y al trabajador se le cobra indirectamente por este tipo de capacitación implícita, pagándole un sueldo inferior al que rige en las empresas más grandes.

También es insuficiente la inversión de los potenciales beneficiarios, los trabajadores, porque carecen de garantías adecuadas para endeudarse con fines de capacitación personal o de los miembros de su familia, lo que impide el desarrollo de un mercado privado de préstamos para la formación de capital humano. Por esta razón, la inversión privada en capital humano es insuficiente; se limita a la capacidad de autofinanciamiento de la familia, lo que constituye un obstáculo grave, dado que el costo que la capacitación representa para ésta es la suma del gasto directo de los cursos y del costo de oportunidad (los ingresos no percibidos) del tiempo dedicado al estudio.

El escenario número cuatro, respondía a la pregunta de si se quería una organización similar a la existente, pero con un funcionamiento más eficiente, un poco en la línea de hacer más y mejor pero de lo mismo. Si bien se contaba con señales de apoyo por parte de los diversos usuarios, era una convicción de las Autoridades que el INA debía transformarse sustancialmente para llenar a cabalidad sus requerimientos.

El escenario número dos presentaba la posibilidad de un ente que cumpliera una función reguladora de la capacitación y formación profesional en el país, sin ejecutar acciones directas. Tendría la potestad de definir prioridades nacionales y regionales, establecer parámetros técnico-pedagógicos y llevar un control de la calidad y de la ejecución de los programas a escala nacional, los cuales estarían a cargo de las propias empresas y centros de formación privados. En su momento,

esta opción fue evaluada como una posibilidad de dar respuesta inmediata a necesidades concretas y urgentes de los usuarios. Sin embargo, el riesgo de no atender a amplios sectores socioeconómicos menos favorecidos, y la señal de que los empresarios dudaban de su propia capacidad para cumplir cabalmente es función, llevó a descartar este escenario.

Finalmente, el escenario número tres, consistía en conformar un ente rector-ejecutor, que establece las directrices sobre capacitación y formación profesional en el país y también lleva a cabo acciones formativas. Se trataría de un ente modernizado en su funcionamiento y estructura, permitiéndose así ser más creativo, dinámico, flexible y oportuno para maximizar la calidad de sus respuestas a los usuarios. Tendría la capacidad de ejecutar acciones junto con otras instituciones, centros colaboradores y/o empresas privadas, así como la de incorporar a la sociedad civil en la definición y el seguimiento de su quehacer.

Este último fue el escenario hacia el cual decidieron las autoridades del INA encaminar los esfuerzos de la institución. Además de ajustarse a lo previsto en la Ley Orgánica del INA N° 6868, contó con la aprobación de la Junta Directiva, del cuerpo gerencial, de los usuarios y los funcionarios del INA que fueron en su momento consultados.

Objetivos, premisas e indicadores de desempeño

El objetivo principal de la transformación institucional tal como fue planteado en el documento de proyecto, consistía en desarrollar un modelo de organización que respondiera y procurase cumplir con la visión, misión, políticas y estrategias establecidas por la Junta Directiva y el Cuerpo Gerencial de la Institución y enunciadas en el documento «Lineamientos de la Política del Instituto Nacional de Aprendizaje hacia el Siglo XXI» de diciembre de 1994.

Objetivos

En cuanto a los objetivos específicos de dicho modelo de organización, el proyecto de Transformación Institucional planteaba:

- a) Proporcionar a los funcionarios la capacidad de reconocer, analizar, diagnosticar y manejar lo mejor posible todas aquellas variables que –desde el contexto– influyen decididamente sobre la formación profesional y procesarlas de modo tal que la estructura y el contexto se

retroalimenten permanentemente, dando a los sectores económicos una participación efectiva en la gestión del INA.

- b) Facilitar e integrar la relación existente entre la estrategia, la estructura y la cultura interna para aumentar las posibilidades de responder a un contexto cambiante, dándole una mayor flexibilidad para maximizar la cobertura de los servicios, facilitando el contacto y una mayor fluidez entre todas las áreas de gestión.
- c) Funcionar dinámicamente como un sistema integrado.
- d) Procurar su «optimización», de modo que cada unidad llegue a estar en capacidad de probar la utilidad de su existencia en términos del logro del objetivo global de la organización (en qué medida agrega valor al producto o servicio final).
- e) Asignar las responsabilidades en forma «total», en vez de responsabilidad por tareas, parcial o compartida como sucede con la departamentalización matricial.
- f) Simplificar la estructura organizacional en lo posible, evitándose el exceso de departamentalización funcional, la dualidad de funciones, la verticalidad en la estructura y la fragmentación de los procesos.
- g) Procurar una estructura dinámica y flexible, basada en los principales procesos y éstos, a su vez, en la Misión, Visión y estrategias institucionales.
- h) Asegurar la calidad de los servicios, considerando tanto a los clientes internos como externos.
- i) Procurar mayor fluidez, donde cada dependencia tenga la capacidad operativa de solucionar problemas que afectan la calidad del servicio al usuario.
- j) Propiciar la creatividad en las áreas de gestión para que sean capaces de adaptarse a las demandas del medio y ofrecer respuestas diferentes a los problemas que se le presenten.

Premisas

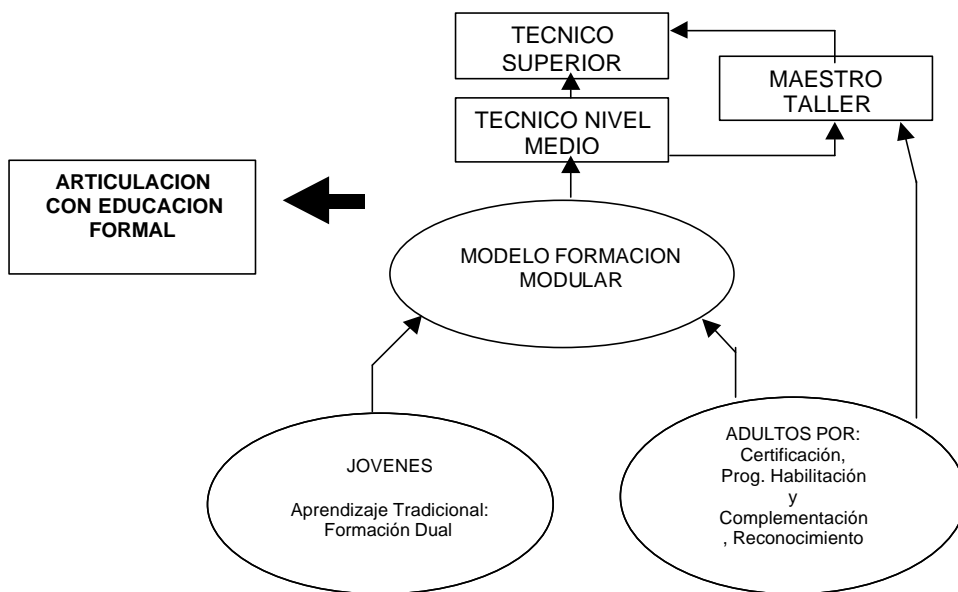
- a) La transformación debe estar enmarcada dentro de la Ley Orgánica 6868, de manera que el INA se consolide como ente rector del sistema de Formación Profesional.

- b) Las actividades sustantivas del INA son la Formación Profesional, la Certificación y la Acreditación, de manera que se pueda aumentar la oferta formativa y la población atendida por la Institución, en todo el país y todos los sectores económicos.
- c) La ejecución integral de las funciones sustantivas es la razón de ser de la Institución y las funciones de apoyo logístico-administrativo están dirigidas a su cumplimiento.
- d) Reestructurar la organización con base en los principales procesos de acuerdo a un enfoque de calidad, y al objetivo de brindar una respuesta oportuna, flexible y adecuada, que atienda a los requerimientos de los usuarios, y a la satisfacción de sus necesidades.
- e) Utilizar con eficiencia los recursos institucionales para fortalecer las funciones sustantivas; procurar que los niveles jerárquicos se reduzcan y que los trámites administrativos y de apoyo a la Formación Profesional sean ágiles, desburocratizados, flexibles y los estrictamente necesarios para agregar valor al servicio a los clientes.
- f) Diseñar una estructura dinámica con base en la asignación de una responsabilidad total, enfocada en el cumplimiento de objetivos concretos, más que en la asignación de responsabilidades parciales enfocadas en las tareas.
- g) Potenciar el desarrollo profesional y humano de los funcionarios de la Institución en procura de un clima organizacional orientado a la desconcentración de la toma de decisiones y a la satisfacción de los usuarios internos y externos.
- h) Utilizar en las especialidades técnicas de la Institución la modalidad de Formación Dual para programas de Aprendizaje y de Habilitación.
- i) Utilizar un enfoque modular de los procesos de enseñanza-aprendizaje, donde el contenido de la formación esté dividido en unidades o módulos, y cada uno de ellos pueda ser comprendido (impartido, certificado o reconocido) como una unidad completa. Un grupo de módulos puede proporcionar salidas intermedias o combinarse para obtener un conjunto completo de competencias que le permitan optar por un certificado profesional, todo en función de las necesidades de los individuos, de la evolución de la tecnología o de la estructura del empleo, de manera que se propicie la continua adaptación de los programas.

j) La estructura debe permitir que las acciones formativas sean de menor duración, menos escolarizadas y con la capacidad de ensamblarse modularmente para establecer nuevas opciones de Formación dentro de una misma especialidad o entre varias especialidades.

k) Aplicar un modelo de itinerario profesional flexible, basado en el enfoque de modularización, que permita ampliar las oportunidades de formación profesional. Por un lado, para que adultos obtengan un certificado de Técnico de Nivel medio, ya sea recibiendo los cursos del itinerario profesional que corresponda, flexibilizando la edad de ingreso a los programas de Aprendizaje, incorporando la función de reconocimiento de estudios o por medio de la certificación de habilidades y competencias. Por otro lado, que los alumnos de la Educación Técnica Formal y de la Formación Profesional puedan continuar estudios mediante reconocimientos entre ambos sistemas, según el Modelo de Itinerario Profesional que se muestra en la siguiente figura.

Gráfico 1: Modelo de Itinerario Profesional



- l) Incrementar la capacidad de ejecución de acciones formativas por medio de la contratación de servicios de capacitación, bajo la modalidad «llave en mano».
- m) Amén de los prioritarios aspectos ambientales y en un marco de equidad, incorporar la atención de género, de discapacitados, de minorías, en el contexto del Desarrollo Sostenible, y como parte inherente de la ejecución de la función sustantiva.
- n) Fortalecer y consolidar el proceso de regionalización de los diferentes servicios que presta la Institución, para poder garantizar las oportunidades de acceso a una Formación Profesional de calidad a todos los costarricenses, desconcentrar trámites administrativos y de servicios estudiantiles, así como incorporar a la sociedad civil en comités regionales.
- o) Fortalecer la acción de los Talleres Públicos atendiendo la recomendación de integrarlos plenamente a la acción regional.
- p) Desarrollar la Formación Profesional integrando las funciones técnico-pedagógicas y de ejecución, junto con la adecuación y la transferencia de tecnología para ayudar a los sectores productivos a incrementar su calidad, su productividad y su competitividad. Además, incorporar a la sociedad civil en comités técnicos.
- q) Incorporar la función de Desarrollo con una visión sistémica del conjunto Institucional y una visión hacia el entorno, como agente de cambio, detectando necesidades e impulsando las funciones sustantivas.
- r) El Plan Informático Institucional a corto, mediano y largo plazo, aprobado por la Junta Directiva y MIDEPLAN, debe considerarse como un elemento importante en la aplicación de estrategias para la reestructuración.
- s) Consolidar las funciones de Aseguramiento de la Calidad y Contraloría de Servicios.

Indicadores de desempeño propuestos

Uno de los aspectos que vienen a reflejar un cambio cultural y metodológico de gran entidad en una organización como el INA, es el de asu-

mir compromisos a corto y mediano plazo, establecidos como metas mensurables o contrastables bajo la forma de indicadores de desempeño.

Para llegar a las metas cuantitativas, a su vez, es imprescindible cumplir con la meta cualitativa de revisar exhaustivamente los programas y procesos institucionales, con el fin de garantizar que los esfuerzos se dirijan a fortalecer la función sustantiva más que a realizar actividades administrativas. Además de obligar a toda unidad organizacional a estar en capacidad de justificar sus objetivos en términos del valor agregado para el servicio al usuario.

Las metas propuestas, se cumplirían de acuerdo con la evolución del cambio institucional, por lo que se consideran dos etapas: el corto plazo, estimado entre tres años y cinco años luego de implementada la propuesta de transformación institucional y el mediano plazo considerado en un horizonte de 10 años.

Cabe señalar que, para la aplicación estricta de estos indicadores, se requiere dimensionar detalladamente las necesidades insoslayables de personal en las regiones y en cada recinto de formación.

De acuerdo con los plazos definidos, las Autoridades del INA esperan lograr las siguientes metas:

A corto plazo (de tres a cinco años) el INA como ente rector y ejecutor:

- Atender al 10% de la Población Económicamente Activa del país. Lo cual representa cerca de 150.000 estudiantes por año, de la siguiente manera:
 - 100.000 participantes, mediante acciones formativas realizadas directamente por el INA (Gestión Directa), es decir, con instructores de planta, contratados por servicios profesionales no laborales, nombramientos temporales, o mediante la compra de servicios de formación tipo «llave en mano».
 - 50.000 participantes por medio de acciones de certificación, de Acreditación de Empresas de Capacitación y formación Profesional, tanto públicas como privadas y Centros Colaboradores.

Para lograr estas metas, en el caso de acreditación de empresas y contratación bajo la modalidad «llave en mano», se requiere la crea-

ción de mecanismos que permitan generar y conformar un mercado de oferentes, públicos y privados, el cual actualmente no existe o es incipiente, y tiempo para consolidar este concepto. Para ello, se dedicará el 25% del presupuesto institucional.

- Mantener la relación de 15 participantes por instructor recomendada por la OIT, en los cursos técnicos que requieren equipo de taller o de laboratorio, de manera que el aumento de la cantidad de estudiantes atendidos, no conlleve el demérito en la calidad de la atención docente.
- Consolidar y generalizar al 100% la modalidad de formación dual en todas las especialidades que ofrecen formación inicial. Esta modalidad debe ser asumida por las unidades ejecutoras especializadas o regionalizadas.

Para lograr esta meta específica se requiere modificar la Ley de Aprendizaje N° 4903, con la intención de fomentar la Formación Dual, mediante incentivos que estimulen la participación activa de las empresas, tales como los Certificados de Formación Profesional (CERFOP).

- Disminuir la relación porcentual que existe entre el personal de apoyo administrativo con respecto al total de funcionarios de planta del INA, más los contratos por servicios profesionales no laborales, de 0.4 por 1 a 0.25 por 1.
- Disminuir la relación proporcional que existe entre el personal técnico docente con respecto al total de funcionarios de planta más los contratados por servicios profesionales no laborales, de 5% a 3%.
- Aumentar la relación proporcional que existe entre el personal docente (Instructores de planta por servicios profesionales no laborales), con respecto al subtotal del personal administrativo docente más los directores regionales los directores de centro o taller público. Actualmente esta relación tiene una proporción de 11 por 1, y se considera necesario llegar a una relación de 20 por 1.

En la siguiente tabla se resumen los indicadores propuestos para corto plazo.

INDICADORES	INDICADORES SOLO PERSONAL DE PLANTA		INDICADORES CON PERSONAL DE PLANTA Y CONTRATOS SERV. PROF.	
	ACTUALES	PROPUESTO	ACTUALES	PROPUESTO
Personal Adm: Personal Total	0,5: 1	0,3: 1	0,4: 1	0,25: 1
Personal Doc. : (Pers. Advo. Doc.; Dir. Regional; Jefes Centros; Dir. Taller Público)	5,0: 1	9,0: 1	11: 1	20: 1
Personal Técnico Docente : Personal Total			0,05: 1	0,03: 1

A mediano plazo (de seis a diez años), el INA como ente Rector y Ejecutor:

- Atender al 15% de la Población Económicamente Activa del país. Lo cual representa cerca de 250.000 participantes por año, de la siguiente manera:
 - 150.000 participantes mediante acciones formativas realizadas directamente por el INA (Gestión Directa), manteniéndose la relación de 15 estudiantes por instructor en los cursos técnicos.
 - 100.000 participantes por medio de acciones de Certificación, de Acreditación de empresas de Capacitación y formación Profesional, tanto públicas como privadas, y Centros Colaboradores. Para ello, se dedicará el 50% del presupuesto institucional.

Dentro de este plazo, deben revisarse los indicadores de eficiencia, de acuerdo con la evolución y respuesta del mercado de oferentes en las áreas de Certificación, Acreditación, Contratación de servicios de capacitación y formación profesional, Centros Colaboradores. A 10 años

plazo, la Institución debe realizar una autoevaluación crítica, sobre el desempeño del INA como ente rector de la formación profesional en Costa Rica.

Modelo general propuesto

La propuesta para la transformación institucional del INA recogía los diversos aportes de los diagnósticos previamente realizados en el Instituto, de los funcionarios y de otros actores de la formación profesional en Costa Rica. Se procuraba eliminar con ella las debilidades organizativas identificadas en el diagnóstico institucional, y basar el nuevo funcionamiento en sus múltiples fortalezas, entre ellas, la representada en su visionaria Ley Orgánica.

También intentaba disminuir las amenazas que se presentan cuando no se llenan las necesidades de los usuarios oportuna y eficazmente, así como aprovechar al máximo las oportunidades que significan los retos del desarrollo productivo sostenible del país.

Por otro lado, la propuesta se basaba en las premisas enunciadas en el punto anterior, que esbozaban un modelo de formación profesional y eran suficientes para señalar las rutas deseadas y viables para mejorar la acción sustantiva del INA y enmarcar su gestión.

Finalmente, la propuesta obedecía a la necesidad de dar continuidad al proceso de planificación estratégica, iniciado en junio de 1994, por lo que los principales componentes de la misma se diseñaron para cumplir con la Misión, Visión y Políticas Institucionales, establecidas en diciembre de 1994 por la Junta Directiva del INA.

El modelo de funcionamiento implementado a partir de la transformación, se basa en la identificación de cinco procesos principales, necesarios para cumplir con los objetivos institucionales, los cuales son:

El **Proceso de Dirección y Desarrollo**, es el elemento estratégico gerencial de la institución. En él se agrupan las funciones de definición de estrategias de desarrollo, de mejoramiento de los servicios, de control del conjunto organizacional y de generación de directrices hacia el resto de la institución, con el objetivo de guiar su presente y su futuro. Aquí se enmarca la función de la Junta Directiva de la Institución, de quien emanan los lineamientos sobre el devenir del INA; de la Presidencia Ejecutiva y del Cuerpo Gerencial, en sus roles estratégico-decisionarios.

Además este proceso involucra la consolidación de la función de desarrollo, cuya principal característica es mantener una visión sistemática del conjunto institucional, evaluando permanentemente que las necesidades generales de los usuarios de los servicios de capacitación y formación profesional estén siendo satisfechas de manera eficaz, eficiente, ágil, oportuna y flexible. Para esto debe monitorear continuamente el entorno nacional e internacional y retroalimentarse, de manera que la respuesta a los cambios externos detectados, sea canalizada internamente hacia las autoridades superiores y hacia las instancias ejecutoras, con el objetivo de acelerar el proceso institucional de adaptación y de ajuste sistemático de la oferta de formación a las necesidades detectadas.

El **Proceso de Formación y Servicios Tecnológicos**, que asume la función de vinculación técnica directa y efectiva con los usuarios según las áreas de especialidad para ayudar a incrementar la calidad, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, y tiene la responsabilidad integral sobre la capacitación y formación profesional en el área técnica a la que pertenecen.

Para operativizar la formación y los servicios tecnológicos, se crearon los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos, los cuales son una figura organizacional dotada de fluidez, flexibilidad y creatividad para atender las demandas cambiantes de los sectores productivos.

En cada núcleo se integran todas las funciones técnicas desde la detección de necesidades específicas, el diseño de los programas de formación y de métodos y técnicas pedagógicas hasta la ejecución de acciones formativas en todas las modalidades y modos que la Institución practique.

Los núcleos tienen la responsabilidad de incorporar en los programas de aprendizaje la modalidad de formación dual en la especialidad que ofrece. Asimismo se integra la función de asesoría técnica para las empresas del ramo, la realización de proyectos conjuntos y la adaptación y transferencia de tecnologías.

De acuerdo con su naturaleza y el desarrollo técnico, los núcleos cuentan con centros especializados y pueden utilizar otros recintos propios o ajenos a la institución. Para la ejecución de programas de modo inicial y de complementación en las unidades regionales, es necesaria una estrecha coordinación entre ambas partes, aunque la responsabilidad sobre el programa es mantenida por el núcleo.

A efectos de garantizar la acción de los núcleos, se ha recomendado por parte de las autoridades que al menos un tercio de los instructores sean de planta, asignados tiempo completo al núcleo y cuenten con la mejor formación y experiencia técnica.

Proceso de los Sistemas de Acreditación, Certificación y Contratación de Servicios de Capacitación, con el que se crearon las condiciones organizacionales para que el INA asuma su rol y se consolide como el ente rector del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional. La institución busca fortalecer los sistemas de Acreditación y Certificación con el objetivo de que se logre normalizar los contenidos de la formación técnica que se imparte a nivel nacional y se amplíe la respuesta efectiva al mercado laboral.

El sistema de Acreditación incluye dos etapas de desarrollo básicas: la acreditación de acciones formativas, de empresas o instituciones, públicas o privadas; y la creación de un modelo de reciprocidad con instituciones internacionales para el intercambio del personal técnico bajo las condiciones que se establecen en los tratados de libre comercio, en particular con México.

Por otro lado, el sistema de Certificación abarca tres aspectos fundamentales a ser implementados: la certificación de habilidades y competencias, la certificación de certificadores y la homologación de certificados y competencias a nivel internacional, ya sea de módulos completos o de agregaciones de módulos.

Asimismo, la modalidad de contratación (parcial o total) de servicios de capacitación busca aumentar la capacidad de ejecución real de acciones formativas, debido a que terceros comienzan a asumir la realización de cursos bajo las condiciones que el INA indique.

Proceso de Ejecución Regional, mediante el cual se realizan acciones formativas en el ámbito local, de acuerdo a las demandas detectadas y las directrices institucionales. Este proceso pretende la regionalización de las funciones del INA y se realiza de manera integral, mediante la desconcentración de los servicios de apoyo administrativo y estudiantiles. El manejo financiero, contable y administrativo es ejecutado hasta los límites máximos permisibles por las leyes y reglamentos vigentes.

Esto quiere decir que las unidades regionales deben detectar las necesidades del medio, programar sus acciones formativas, conseguir los paquetes-curso, contratar al instructor, cancelarle sus servicios y emitir

certificados a los estudiantes. Las unidades regionales están en capacidad de ofrecer las diferentes modalidades de aprendizaje y, entre ellas, la modalidad de Taller Público.

A su vez, las unidades regionales cuentan con los recursos para ejecutar las funciones o para contratar los servicios que requiera: mantenimiento de los edificios, compra de materiales, contratación de personal administrativo de apoyo, entre otras cosas.

Para la ejecución de programas de aprendizaje o de complementación, las unidades regionales deben coordinar con el Núcleo de Formación y Servicios Tecnológicos respectivo. El instructor en ese caso queda bajo la supervisión administrativa de la Unidad Regional.

Un aspecto importante a resaltar es la flexibilidad y la agilidad que logran las unidades regionales para intercambiar recursos humanos y técnicos, dependiendo de las necesidades de capacitación que cada una tenga que atender.

Finalmente, el **Proceso de Normalización y Servicios de Apoyo** tiene por función dar el apoyo administrativo estrictamente necesario y normalizar los procedimientos en esta área, permitiendo la ejecución oportuna de las funciones sustantivas, optimizando al máximo los recursos dedicados a los servicios de apoyo, en relación con los dedicados a las anteriores. En este proceso se definen los lineamientos y las normas de funcionamiento de los diferentes sistemas de apoyo a las acciones formativas que serán administrados en las Unidades Regionales y en los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos.

Asimismo incluye las funciones y tareas que por ley no pueden ser desconcentradas y las labores de manejo consolidado de las bases de datos operativas a nivel nacional, como mecanismo de control interno y para mantener informado sobre el uso y disponibilidad de los recursos al proceso de dirección y desarrollo para la toma de decisiones.

El modelo estructural propuesto

La nueva estructura responde directamente al modelo de funcionamiento anterior, siguiendo el esquema de los principales procesos. Esto facilita, entre otras cosas, la asignación de competencias, responsabilidades y ámbitos de acción amplios, claros y bien definidos. A su vez, el nuevo modelo se caracteriza por ser orgánicamente sencillo, permi-

tiendo una mayor fluidez en la toma de decisiones, la comunicación institucional, la coordinación efectiva y la calidad del servicio al usuario.

Su énfasis está en rescatar la preponderancia de la función sustantiva del INA y en asegurar que la organización garantice los recursos, instrumentos y las facilidades que se requieren para cumplirla eficaz y eficientemente. Busca asimismo que la estructura burocrática no limite su capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios de la formación profesional. Para ello, una de sus características fundamentales está en la desconcentración en tres ámbitos: regional, técnico y funcional.

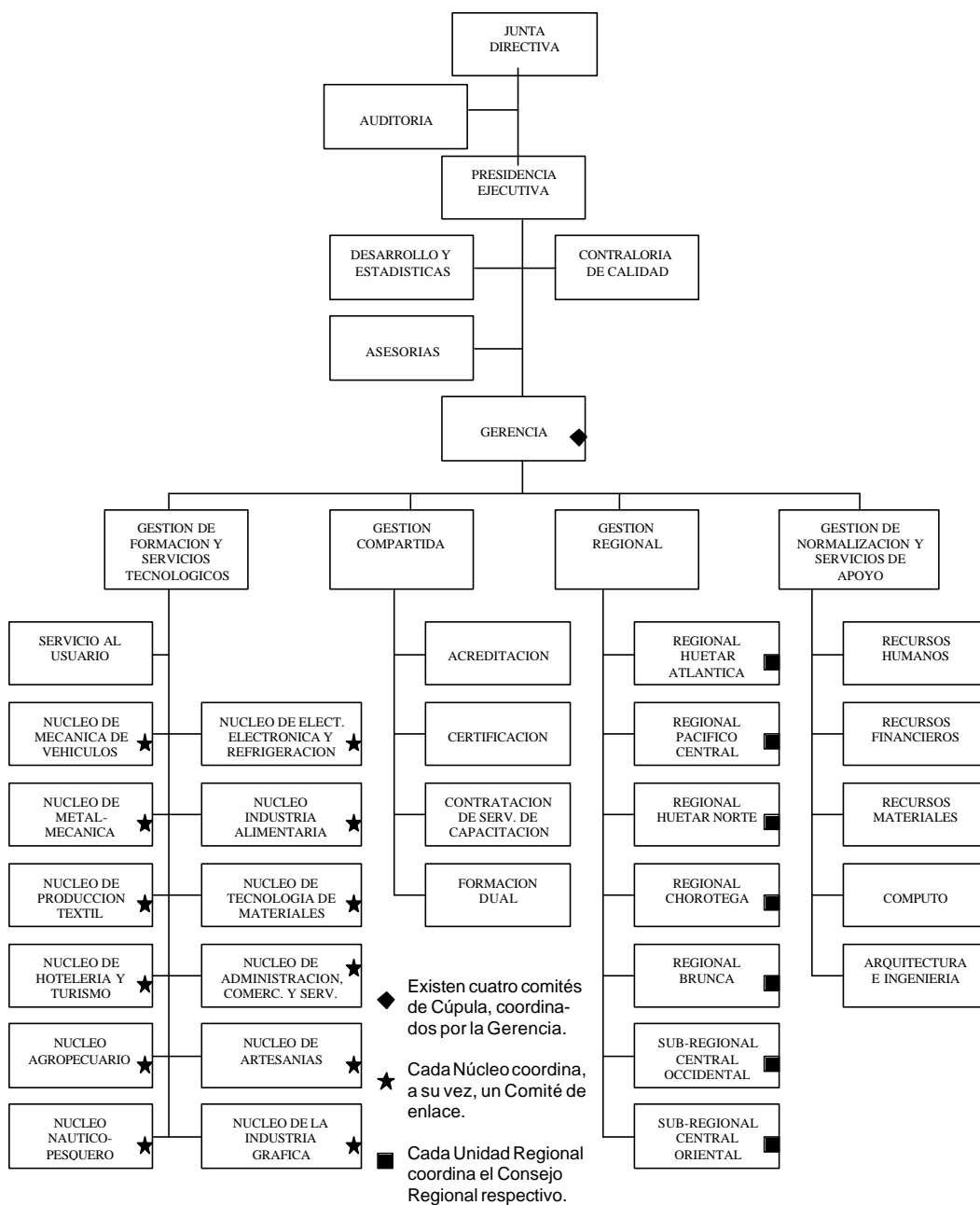
La acción regional resulta fortalecida mediante los siguientes mecanismos:

- Una mayor capacidad de gestión de las oficinas regionales;
- Una mayor participación de la comunidad en las decisiones relacionadas con las acciones formativas y programas.
- La adscripción de las acciones móviles y la contratación de personal técnico para impartir acciones al ámbito de competencias de las regionales, de acuerdo con las directrices institucionales y los criterios señalados por los Núcleos Especializados.
- La posibilidad de impartir, en los recintos de formación a cargo de las regionales, las modalidades de enseñanza-aprendizaje de acuerdo con sus condiciones técnicas, entre ellas, la formación-producción y la de talleres públicos.
- La responsabilidad de atender las necesidades de grupos especiales y aquellas relacionadas con el enfoque de género.

Por su lado, la función técnica resulta fortalecida mediante la operación de Núcleos Especializados con responsabilidad nacional, y con gran capacidad de acción para trabajar directamente atendiendo las necesidades de los usuarios del respectivo sector productivo. En los Núcleos quedan integradas las funciones técnico-pedagógicas, de ejecución de programas y acciones formativas, servicios de transferencia de tecnología y apoyo directo a los usuarios para mejorar su productividad, fomentando su participación en las decisiones sobre las acciones formativas a programar.

En cuanto al papel del INA como ente rector de la formación profesional en Costa Rica se busca la consolidación paulatina de las funciones relacionadas directamente con ese rol (Certificación, Acreditación, Contratación y Centros Colaboradores) con miras al fomento y consolidación de un mercado de oferentes, y con el objetivo de que ocupen, a mediano plazo, una gran parte del esfuerzo institucional.

EL NUEVO ORGANIGRAMA DEL INA



4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURA

Al margen de conocer los condicionantes y los principales aspectos afectados por el proceso de transformación resulta interesante dedicar un espacio para la visualización del propio proceso tal y como él ha venido desarrollándose. Es por ello que en el presente capítulo, mediante un criterio cronológico, han sido ordenados los principales pasos dados por el INA desde 1994 a la fecha.

Una vez más, el punto de inicio del proceso, si es que se toma la decisión de fijar alguno, sólo es posible de determinarse en forma analítica. En este caso el primer paso identificable se sitúa hacia mediados de 1994, cuando son contratados los servicios de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica y de un experto internacional de la OIT para la realización de sendos diagnósticos. Los mismos fueron hechos bajo metodologías y ópticas bien diferentes, y sus resultados iluminaron áreas complementarias. Mientras la Universidad de Costa Rica (UCR) basó su estudio en una adaptación de la norma internacional ISO 9004-2, realizando lo que se conoce a nivel institucional como la primera Auditoría Externa de Calidad, el diagnóstico que corrió por cuenta del experto de la OIT relevó principalmente los “estados de ánimo” tanto internos como externos, que dibujaban una predisposición favorable al inicio de un proceso de transformación.

Si hubiese que resaltar algún aspecto fundamental del diagnóstico realizado por la UCR, éste probablemente sería que fijó, por un lado, parámetros claros de referencia para determinar un horizonte institucional al cual el INA debería acercarse y, por otra parte, determinó la distancia que en ese momento separaba al Instituto de dicha meta, proporcionando además una descripción de los aspectos que debían ser objeto de atención y trabajo para lograr la adaptación y perfeccionamiento de la institución.

Ambos diagnósticos, junto al documento “Perfil y Diagnóstico Institucional” elaborado por funcionarios del INA en mayo de 1994, y el de “Estrategias INA 2000”, preparado por la Dirección de Planificación y Evaluación en junio de 1994, fueron los insumos necesarios para que la Junta Directiva elaborara en diciembre del mismo año, los “Lineamientos de Políticas del Instituto Nacional de Aprendizaje hacia el siglo XXI”. Es en este documento que se delinea la estrate-

gia maestra del Instituto, se replantea la misión y la visión, y se establecen las correspondencias necesarias con la pionera Ley 6868.

El paso siguiente consistió en desarrollar la planeación táctica, estableciendo los medios y mecanismos para cumplir con las estrategias maestras. Es en este punto que las Autoridades del INA adoptaron el modelo denominado PEPAC, una adaptación del modelo Steiner que orienta la construcción de esos mecanismos bajo un enfoque de aseguramiento de la calidad.

Este proceso había comenzado, entonces, por la propia voluntad de las autoridades de la institución, y se habría desarrollado de allí en más de acuerdo a la planificación y los plazos primariamente establecidos. Sin embargo, hacia fines de 1994 se establecen directrices categóricas en el Programa de Modernización Institucional, impulsado por el Gobierno de la República, las cuales con impartidas tanto por medio del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) como por el Ministro de Transformación del Estado, respondiendo al Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Dichas directrices consignaban que el INA debía realizar una propuesta al proyecto y un plan de trabajo que permitiera realizar su proceso de modernización institucional.

Específicamente, las obligaciones del Instituto quedaban establecidas en el marco del Programa Sectorial de Inversiones suscrito con el BID el 27 de marzo de 1993, para financiar el proceso de ajuste estructural de la economía nacional, cuyos términos y condiciones fueron publicados en el Diario Oficial La Gaceta N° 169, el 3 de setiembre de 1993 y se convirtieron en la Ley N° 7454 el 22 de diciembre de 1994. Allí aparecían las condiciones para la transformación institucional y financiera del INA a efectos de que realizara su labor de formación de recursos humanos en forma más eficiente y acorde con la cambiante realidad económica.

Este factor externo vino a actuar como acicate y catalizador de la iniciativa transformadora. Es así que el INA se encontró en condiciones de reaccionar con rapidez y, en virtud de ello, desarrollar una maratónica labor que comprendió reuniones de la Presidencia Ejecutiva con las Asociaciones Gremiales, representantes de las jefaturas y personal de base; de la Sub-Gerencia Técnica con instructores y personal administrativo; la conformación de equipos internos y externos de trabajo; y la

elaboración sobre esta base y mediante una Comisión Institucional de una propuesta propia de transformación institucional. Dicha propuesta apareció expresada en el documento "Proyecto de Transformación Institucional", el cual fue aprobado por la Junta Directiva del INA el 11 de setiembre de 1995, avalado por el Ministro de Transformación del Estado el 12 de setiembre, el 27 de setiembre por MIDEPLAN, y el 3 de noviembre por el Tribunal de Servicio Civil.

Avalado técnica y políticamente, el proyecto de transformación se enfrentaba entonces al desafío mayor: su efectiva implementación. Transparencia, velocidad y cumplimiento fueron las principales características que se resolvió adoptar para las etapas subsiguientes.

La conformación de equipos de trabajo con los posibles nuevos jefes para el análisis y discusión de los nuevos procesos y procedimientos; la publicación de un boletín de transformación; la participación amplia ya fuera a través de la creación de una comisión de apoyo (conformada por la Asociación de Profesionales, el Sindicato, funcionarios, Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva), o en la planificación y realización del traslado de las distintas unidades, contribuyeron a la transparencia del proceso. Pero sobre todo ésta fue asegurada por el dato de que todos los funcionarios tuvieron claro, de antemano, hacia dónde marchaba la reestructuración y cuál era el lugar que en la nueva estructura le correspondía a cada uno.

Se trató, sin duda, de una reestructuración veloz. Aprovechando la tradicional feria de fin de año, en que la casi totalidad de los funcionarios cesa sus actividades, se resolvió que el INA estrenaría el año 1996, el día 8 de enero, con su nueva estructura. Considerando que siempre se trata de un proceso traumático, la elección del momento parece haber sido la más oportuna. No sólo por el margen que proporcionaban esas dos semanas de interrupción del funcionamiento institucional para el afinamiento de los diferentes e innumerables detalles a considerar, sino hasta por el propio sentido simbólico que reviste el pasaje a un nuevo año. "Año nuevo, vida nueva" brindan las familias por esas fechas, "Año nuevo, estructura nueva" brindó la familia del INA.

Y se cumplió con rigurosa puntualidad. Momentos como éste generan siempre temor en las personas y si no son adecuadamente controlados los factores que promueven la incertidumbre respecto de algo tan caro

como es la fuente de trabajo, la situación puede fácilmente descontrolarse. Estuvieron claros los cambios a realizar, los plazos estaban establecidos, y el cumplimiento en tiempo y forma fue la mejor estrategia para generar confianza en el proceso de transformación y quienes lo conducían.

Hubo, complementariamente, una serie de actividades que reforzaron de manera importante los cambios en curso. Se inició una campaña de afiches promocionando la transformación. Se realizaron acciones de capacitación con más de 300 funcionarios en trabajo por procesos y en proyectos, servicio al cliente, manejo del stress, preparación para el cambio y trabajo en equipo. Se conformó una comisión de áreas que supervisó el traslado del personal de una estructura a otra, se establecieron cronogramas y se elaboraron instructivos en materia de procesos y procedimientos. Finalmente, fue preciso atender a los más diversos detalles, tales como la confección de un nuevo directorio telefónico adecuado a las nuevas estructura y distribución del personal.

5. NO HAY RENOVACION SIN PROBLEMAS

El inicio de la nueva estructura el 8 de enero generó en lo inmediato más problemas que beneficios. Y estos problemas eran tanto de índole conceptual como práctica. Resulta imposible consignar aquí la gran cantidad de reuniones, visitas, charlas y coordinaciones que fue preciso establecer a efectos de impedir que las dificultades ahogaran el proceso de transformación. Pero es importante destacar las reuniones mantenidas los días 26 de enero, 23 de febrero y 12 de abril en el ICAES, Coronado. En estas tres reuniones se convocó a representantes de prácticamente todas las áreas del Instituto, se trataron los problemas surgidos desde el plano de la distribución del equipamiento hasta la delimitación de ámbitos de acción, se acordaron soluciones, se establecieron los responsables de la operación en cada caso, sujetos a plazos precisos. En el siguiente recuadro se consignan los aspectos abordados solamente en la primera de estas tres reuniones, a efectos de obtener una visión más cabal de la diversidad de dificultades que fue necesario afrontar y solucionar.

**Problemas abordados en la Reunión
del 26 de enero de 1996, en el ICAES, Coronado**

1. Fax y líneas telefónicas
2. Procedimientos para solicitar y redistribuir material didáctico
3. Faltante de materiales para cursos
4. Proceso de contratación de servicios (vigilancia y aseo)
5. Disposición de servicio de las Unidades de apoyo
6. Utilización de vehículos
7. Monto de caja chica de Unidades Regionales
8. Definición del sistema financiero
9. Capacitación de funcionarios para las acciones de desconcentración
10. Agilización de trámites de contratación
11. Elaboración del Plan Operativo Anual
12. Proceso de realización de Estudios de Mercado
13. Reglamento de Becas y de disciplina
14. Certificados, papelería y registro
15. Insuficiente equipo de cómputo y falta de mantenimiento
16. Central telefónica, salidas con cero y con nueve, líneas directas y extensiones guía telefónicas, extensiones con edificios fuera de la Sede Central (La Uruca)
17. Sistema integrado de información técnico docente, financiero, etc.
18. Problemas propios del uso de computadoras
19. Remodelaciones internas
20. Información sobre procedimientos
21. Apoyo de comunicación hacia el usuario

Uno de los principales obstáculos de la anterior estructura residía en la excesiva cantidad de pasos y de personas involucradas para la coordinación de las actividades. Esto generaba problemas de comunicación y roces entre las diferentes unidades, prevaleciendo lo que se da en llamar "administración por fricción". Para facilitar la implementación del nuevo modelo se recurrió inicialmente a las recién mencionadas reuniones en el ICAES, donde se afinaron los detalles no atendidos durante el segundo semestre de 1995. Del mismo modo, se realizaron reuniones con Jefes de Núcleo, Jefes de Unidades Regionales y de la gestión compartida. Aún con todos los esfuerzos realizados no fue posible eliminar todos los obstáculos para una buena comunicación, especialmente en lo que se refiere a la coordinación diaria, a la asignación de recursos y a la distribución de la información y de las notificaciones.

nes oficiales. En este sentido, el boletín de Transformación Institucional fue un medio útil para informar al personal sobre el avance del proceso de transformación y para aclarar dudas sobre los temas de mayor relevancia. Otras medidas tomadas fueron: el facilitamiento de los contactos entre la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia y las subgerencias y el personal de la institución; la elaboración de diversos manuales (por ejemplo, de Acciones Formativas) para capacitar en el manejo y cumplimiento de los diversos procedimientos; y el establecimiento de un mínimo de cuatro reuniones anuales con todos los encargados de Unidades y las autoridades de la Institución, con el objetivo de evaluar el avance del proceso y en tanto mecanismo de comunicación válido.

La realización de un intensa campaña de capacitación durante el tercer cuatrimestre de 1995, abierta a todos los funcionarios, y sobre la filosofía y los temas que la transformación deseaba inculcarles, o la implementación de seminarios de información sobre el proceso, fueron herramientas efectivas para alivianar la tensión que reinaba en el INA durante el fin de año. A través del primer semestre de 1996 se continuó con un plan similar que comprendió 101 acciones y un total aproximadamente de 2000 participantes.

Otro nivel de problemas surgidos a partir de la reestructuración es el referido a la conformación interna de las unidades y la organización de los grupos de trabajo. El síntoma más característico aquí fue la definición de procesos que más bien constituían actividades de un proceso mayor, la departamentalización de los procesos, la persistente permanencia de los ex-coordinadores de especialidad desarrollando funciones de "encargados de subsector" y la creación de la figura del coordinador de proceso como única responsabilidad. Dicho de otro modo, la antigua estructura, aún vaciada dentro de la nueva, se resistía a morir. Es así que las principales características de la anterior tendían a reaparecer dentro de las figuras y los rótulos de la nueva. La limitación a un máximo de cuatro procesos por área de actividad y las actividades de información, trabajo en equipo y capacitación han sido, en conjunto, los instrumentos que, a través del tiempo y la perseverancia, han ayudado a que los nuevos procesos respondan efectivamente a una motivación por lograr una mejor distribución del trabajo. Por otra parte, la definición oficial de los procesos y la puesta en marcha de la nueva estructura de puestos, con el nuevo Manual de Puestos y la Valoración de los Puestos del Instituto aprobado por el Servicio Civil, permitió ir eliminando paulatinamente las inconsistencias presentadas y pasar de 182 a 36 puestos formales de jefatura.

El otro aspecto importante en materia de estructura y organización refiere a la desconcentración regional, tanto administrativa como técnica, de todos los insumos que son primordiales para el desarrollo de las acciones formativas. Aún sin haber contado con un plan formal de desconcentración administrativa se fue alcanzando un nivel tal que, actualmente, las unidades regionales compran los materiales de los cursos, contratan empresas para la instrucción técnica, generan el pago a las empresas y cuentan con el fondo de trabajo para cumplir con las obligaciones que contraigan.

A lo largo del año 1996 la Administración Superior promovió la incorporación a la actividad diaria del Instituto de una serie de medidas tendientes a generar una cultura organizacional más sana. Algunas de ellas fueron:

- Se conformaron equipos de trabajo interdisciplinarios para solucionar problemáticas puntuales.
- Se desarrollaron actividades de coordinación entre las unidades técnicas y de apoyo, orientadas a generar una mejora en los niveles de confianza y apoyo mutuo, conjuntando objetivos en pro del beneficio institucional.
- Se emitió una directriz de la Subgerencia Técnica, de manera que la atención a los usuarios se extendiese hasta las 6 p.m. en los Núcleos de Formación, en las Unidades regionales y en la Unidad de Servicio al Usuario.
- Se creó una campaña de promoción de los valores de la transformación, a través de afiches mensuales alusivos a tales temas. También se creó, a través de la Contraloría de Calidad, un retablo para promover la Visión y Misión del INA.
- Se mejoró la autonomía de las jefaturas en la toma de decisiones
- Se realizó un estudio de clima organizacional.
- Se continuó con la transparencia informativa en las relaciones con el Sindicato.
- Se fortalecieron las relaciones de la Administración con las otras organizaciones de la Institución.

Durante este mismo año se retomó y redefinió el Plan Piloto que se había iniciado en 1995, a partir de una resolución de la Presidencia Ejecutiva, que había sido el inicio de la consolidación y posterior incorporación del Programa de Aseguramiento de la Calidad dentro de la estructura del INA. De este modo, y por acuerdo de la Junta Directiva, se comenzó aplicar la metodología de los Equipos de Mejora Continua

(EMCS) en toda la organización. Los EMCS eran una experiencia que se venía desarrollando desde marzo de 1995, y consisten en la integración de funcionarios de áreas afines que voluntariamente se reúnen para resolver problemas propios de su área de acción, orientados por la filosofía de mejoramiento continuo del servicio. En octubre de 1995 y de 1996 respectivamente, tuvieron lugar la Primera y Segunda Convención de Equipos de Mejora continua, contando con una importante participación. En la actualidad se encuentran en operación 33 equipos, ubicados tanto en la Sede Central como en las Unidades Regionales y los Núcleos de Formación.

Cierre del Mes de la Calidad en el INA

El 30 y 31 de octubre (1996) se efectuaron las dos actividades de cierre del Mes de la Calidad, que sirvieron de marco para promocionar la labor que están realizando los Equipos de Mejora Continua del Servicio (EMCS) en toda la Institución.

La I Feria de EMCS tuvo lugar en la sede central en La Uruca. La actividad consistió en la colocación de puestos («stands») por cada EMCS participante. Los equipos que decidieron formar parte de este evento fueron: Siglo XIX (Mecánica Agrícola, Liberia), Sinfonía (Servicios al Usuario, La Uruca), EMECA (Taller Público de Alajuelita), Atomo Naranjeño (Regional Central Occidental, Naranjo), Los Forjadores (Construcciones Metálicas, La Uruca), Pioneros del Sur (Regional Brunca, Pérez Zeledón), Fénix (Mecánica de Vehículos, La Uruca), Esperanza (Certificación, La Uruca), Los Pesados (Maquinaria Pesada, La Uruca), y MECOTUR (Turismo, San José). Cabe resaltar que todos los equipos tuvieron gran habilidad para mostrar sus avances en el mejoramiento de los servicios que brinda la Institución, pero sobre todo, su interés por hacer del INA una institución pública moderna, preocupada por los clientes que hacen uso de sus servicios y lista para ingresar al siglo XIX.

La II Convención de EMCS se desarrolló en el Auditorio Danilo Jiménez con la participación de Esperanza, Renacimiento (Textil y Conf. de Ropa, San José), Fénix, Los Forjadores, Los Pesados, Los Pioneros del Sur y Atomo Naranjeño. La actividad consistió en explicar en un tiempo máximo de 20 minutos, la problemática de la Unidad y las soluciones halladas. Posteriormente, un jurado conformado por distinguidos funcionarios de la Institución, procedió a evaluar con una escala predefinida la presentación de cada EMCS y otorgó premios a los 3 equipos con mayores puntajes y menciones honoríficas a los restantes.

Tomado de COMPROMISO, Boletín de la Contraloría de Calidad, Edición Nº 3, diciembre de 1996.

Paralelamente, el Programa de Aseguramiento de la Calidad desarrolló un proyecto de implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad en los Núcleos y organizó la III Auditoría de Calidad. Para octubre de 1997, la Contraloría de Calidad fijó como prioridad la certificación ISO de la Unidad de Acreditación.

Otro aspecto de especial destaque, fue el incremento registrado en la participación de la Sociedad Civil, a partir de la Transformación, mediante los Comités de Cúpula, Comités de Enlace y los recientemente creados Comités Regionales. Las organizaciones representadas en los 20 comités existentes son:

- Cámaras: 20
- Asociaciones: 22
- Empresarios privados: 28
- Instituciones autónomas: 7
- Cooperativas: 5
- Instituciones de Educación Superior: 5
- Corporaciones: 4
- Ministerios: 4
- Uniones: 4
- Fundaciones: 3
- Colegios Vocacionales: 2
- ONG: 1
- Municipalidades: 1
- Iglesia Católica: 1
- Representación individual independiente: 3
- Otras organizaciones: 2

Total: 111 organizaciones involucradas.

Asimismo, durante el segundo semestre de 1996 se recibieron 12 grupos organizados de empresarios en distintos edificios del INA para exponerles los objetivos de la transformación y los avances logrados hasta la fecha de su visita.

6. ALGUNOS RESULTADOS

Resulta legítimo preguntarse por los resultados que, en función de las transformaciones anotadas, ha logrado el INA hasta el momento. Si se considera que el año 1994 fue un año, sobre todo durante el segundo

semestre, de intensa preparación del Proyecto de Transformación Institucional y sus actividades colaterales, y que el año 1995 fue el año de implementación de la transformación, podría pensarse que es aún prematuro sacar conclusiones acerca de cualquier indicador que pudiera considerarse. Sin embargo pareciera que el Instituto y sus Autoridades han logrado desarrollar la transformación sin que ello significara una merma en los niveles de actividad y, aún más, mejorando de modo notable la performance general de la organización.

Así por ejemplo, si se toma en cuenta la evolución del número de alumnos matriculados en las diferentes acciones formativas desarrolladas por el INA, se ha logrado pasar de 56.380 a 104.266 en 1996, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

**Alumnos matriculados y horas-alumno*
para los años 1994, 1995 y 1996**

	1994	1995	1996
Alumnos matriculados	56.380	72.926	104.266
Horas alumno	5.718.421**	8.144.775	11.474.915

* Es igual a la suma del número de horas de capacitación recibidas por cada alumno en el período considerado

** Debido a que el indicador "Hora-alumno" no fue utilizado en las estadísticas de 1994, se ha realizado un estimación calculando el número promedio de alumnos por acción formativa en base al cociente Alumnos matriculados/Acciones formativas. El promedio obtenido (13,5) fue multiplicado por las horas de acción formativa, obteniéndose la cifra que se consigna.

Tomando como base al año 1994, puede verse de modo más claro que se registró un aumento de 29% en 1995 y de 85% en 1996, respecto del año base en términos de alumnos matriculados. Las horas-alumno, por su lado, han tenido incrementos mayores: 42% en 1995 y 100% en 1996, respecto de 1994.

	1994	1995	1996
Alumnos matriculados	100	129	185
Horas alumno	100	142	200

Este crecimiento en la capacidad de acción del INA tiene, además, connotaciones fuertes en cuanto a las formas de acción y el rol de la institución. Tanto la formación inicial como la complementaria han registrado incrementos significativos si se miden en base al número de alumnos matriculados, pero la modalidad de aprendizaje posee un peso relativo cada vez menor dentro del total de acciones formativas del Instituto.

Si se considera el crecimiento de las acciones de habilitación y las de complementación como un signo de mayor flexibilidad y capacidad de respuesta del INA a las demandas de los sectores productivos, entonces el INA ha mejorado sensiblemente también en este aspecto.

Sin embargo, esto último podría acontecer paralelamente a un deterioro en la calidad de la formación entregada. A efectos de verificar, aunque sea primariamente esta posibilidad, se ha considerado el indicador de horas promedio por alumno. Y a este último respecto se puede observar no sólo un mantenimiento sino un incremento de los valores obtenidos.

Modo de formación	1994	1995	1996
INICIAL	34.983	46.859	54.024
Aprendizaje	9.852	8.522	8.886
Habilitación	25.131	38.337	45.138
COMPLEMENTARIA	21.397	26.067	50.242
Horas por alumno*	101	111	110

* A diferencia del indicador Horas-alumno, las *Horas por alumno* representa un promedio per cápita de horas de capacitación.

Modo de formación	1994	1995	1996
INICIAL	62%	64.2%	51.8%
Aprendizaje	17.5%	11.7%	8.5%
Habilitación	44.6%	52.5%	43.3%
COMPLEMENTARIA	37.9%	35.7%	48.2%



LAS PRINCIPALES INNOVACIONES

1. DE LA INSTITUCIÓN EJECUTORA A LA INSTITUCIÓN RECTORA: EL ESPACIO DE LA GESTIÓN COMPARTIDA

El INA y el sistema nacional de formación profesional en Costa Rica fueron, durante un cierto período, la misma cosa. El Instituto era, a la vez, el ente rector de la formación, el que fijaba políticas, definía programas y cursos, llevaba estadísticas de demanda de mano de obra, y era también la instancia ejecutora de las acciones que de ello se derivaban. Si existían acciones de capacitación en el ámbito privado, éstas no alcanzaban siquiera a cuestionar la hegemonía que en el mercado poseía el INA.

Como se dijo antes, hoy, a más de 30 años de su fundación, la institución se ve inmersa en un nuevo contexto que reconoce, al menos, dos procesos de cambio que convergen sobre ella, tensionándola y colocándola ante la impostergabilidad de un cambio radical.

Por un lado, el ya mencionado factor de la adopción de una nueva estrategia de desarrollo, que si bien busca preservar los logros obtenidos hasta el presente, demanda nuevas formas de actuar. El ritmo del cambio tecnológico, las alteraciones que acontecen en el mercado de trabajo, las exigencias derivadas de los nuevos parámetros de la productividad y la competitividad, la mayor apertura de la economía y el arrollador fenómeno de la globalización económica, enfrentan no ya al INA sino a toda Costa Rica, ante desafíos colosales.

Por otra parte y en cierta medida como consecuencia de lo anterior, la hegemonía del Instituto se ve cuestionada por la aparición de nuevos actores en el mercado de la capacitación, y por la redefinición de las formas de acción en este campo de actores tradicionales como otras reparticiones del Estado, las empresas o los sindicatos.

Aunque con niveles de responsabilidad diferentes, al INA le preocupa tanto el primer proceso como le preocupa al empresario volver viable su producción y obtener vías de salida y colocación de sus productos o servicios en los mercados local e internacional. Tanto como le preocupa al trabajador contar con las herramientas necesarias para mantenerse empleado, asegurarse un fuente regular de ingresos y mantener a su familia, en una realidad con mucho mayor incertidumbre de futuro. O como le preocupa al Gobierno y a los distintos organismos públicos continuar siendo útiles a los intereses del país, dando respuestas adecuadas a los nuevos desafíos y problemas. Puede y debe en definitiva preocuparse, pero no puede permitirse que tal preocupación derive en un miedo paralizante. Por eso el INA observa, dialoga, analiza, propone y se transforma; no se queda quieto.

El segundo proceso de cambio, la multiplicación de actores y la diversificación de formas de actuar en el campo de la formación, no debiera ser, en cambio, preocupante. Sí necesita atención y una respuesta rápida y asertiva. El hecho de que alguna vez el INA haya estado casi solo en el campo de la formación demuestra su importancia en un determinado contexto histórico, pero revela también que a Costa Rica le faltaba mucho por crecer, por enriquecerse con más aportes desde más espacios de la sociedad. Si el INA está hoy acompañado, enhorabuena. No es una realidad ante la cual haya que establecer estrategias de autodefensa, de conservación de un ya perdido estado primigenio. Es una realidad que hay que entender y atender, procurando establecer estrategias de colaboración y cooperación, de aprovechamiento de los nuevos recursos disponibles para así multiplicar la capacidad de Costa Rica de lograr una mayor y mejor formación.

Obviamente, dichos procesos de cambio y su comprensión por parte del INA, están en la base de todo el esfuerzo de transformación y cruzan, por lo tanto, cada uno de los aspectos que se abordan en este trabajo. Pero es a través de las innovaciones institucionales que aparecen en la nueva área de Gestión Compartida, que es posible visualizar cuál es el nuevo estilo de relacionamiento y articulación que el INA pre-

tende delinear en función del nuevo mapa del mercado de la formación y capacitación.

Así entonces, con el Proceso de los Sistemas de Acreditación, Certificación, Contratación de Servicios de Capacitación y Centros Colaboradores se crean las condiciones organizacionales propicias para que el INA asuma su rol y se consolide como el ente rector del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional, buscando normalizar los contenidos de la formación técnica que se imparte a nivel nacional asegurando su calidad y, a la vez, ampliar la respuesta efectiva al mercado laboral.

Esta innovación institucional está sustentada también en cambios de orden conceptual. Hoy recoge un amplio consenso la idea de que si las empresas tienen las necesidades de recibir trabajadores formados y de capacitar sistemáticamente a sus trabajadores, si allí es donde se desarrollan las innovaciones tecnológicas, y si tienen agilidad suficiente para organizar y ejecutar actividades formativas, entonces es necesario aprovechar su capacidad instalada para enriquecer el sistema nacional de formación profesional.

La decisión del INA de incorporar nuevos sistemas y mecanismos de trabajo concertado y/o delegado a los sectores privados, tiende hacia la concreción de actividades formativas administradas (ejecutadas) por los sectores privados. El Estado, por conducto del INA, se reserva la responsabilidad de definir los planes nacionales de formación profesional, fijar estrategias, investigar prioridades, financiar programas prioritarios, realizar acuerdos y convenios, normalizar aspectos técnicos, validar programas y evaluar resultados.

A estos mismos efectos, las autoridades del INA se orientaron, desde la década de los ochenta, a absorber *know how* que sobre el particular se ha desarrollado en otros países. La inserción de estas modalidades de trabajo en el quehacer institucional del INA, señala una decisión gubernamental de ir incorporando a los sectores privados en la administración y ejecución de la formación profesional requerida por los diferentes estratos económicos y sociales, tanto de tipo inicial como complementaria.

Vaya ahora una breve descripción de cada uno de los sistemas que conforman el Área de Gestión Compartida.

Acreditación

La acreditación es la actividad mediante la cual el INA da por válido, que la descripción de los programas, procedimientos, material didáctico, sistemas de evaluación, planta física, instructores y otros recursos necesarios para el desarrollo de la acción formativa que ejecutan otras entidades, reúnen todos los elementos fundamentales y requisitos necesarios para la formación profesional en la especialidad correspondiente. Esto es: la acreditación de la formación obtenida en órganos públicos y privados no adscritos al INA, pero cuya calidad y responsabilidad son reconocidos por la institución.

El sistema de acreditación se basa en cinco principios: la *voluntariedad*, ya que no existe la obligación de solicitarla; la *experiencia*, es decir que la parte solicitante debe haber promovido al menos dos graduaciones; la *temporalidad*, que consiste en la fijación de un plazo de validez de la acreditación que puede oscilar entre uno y tres años; la *renovabilidad*, es decir la posibilidad de realizar una nueva solicitud de acreditación una vez expirado el plazo; y la *revocabilidad*, cuando la parte acreditada modifica negativamente las condiciones bajo las cuales se acreditó.

Es a partir de este objetivo, que el INA, a través del sistema de acreditación, viene desarrollando un sistema de «centros colaboradores», mediante el cual las empresas privadas (principalmente) y otras empresas u organizaciones, actúan directamente en acciones formativas para satisfacer necesidades de formación profesional inicial o complementaria (propias o del resto del sistema productivo). El INA, previo acuerdo con cada centro colaborador, respalda material y técnicamente tales acciones, reconociendo y validando la formación.

Como horizonte de mediano plazo, el INA se propone estructurar con estrategias como la de acreditación de centros y programas el sistema nacional de capacitación profesional. Se podría opinar que, dada la trayectoria del Instituto, éste contaría ya con las credenciales suficientes para asumir este tipo de rol. Sin embargo, las autoridades del INA no lo entienden así. Conscientes del carácter dinámico de la realidad productiva, laboral y tecnológica, saben que para erigirse en organismo rector, capaz de acreditar las acciones que reconocen otros promotores, no sólo hay que esforzarse por estar a la cabeza, sino que hay que demostrarlo. Es así que se ha tomado la resolución de que la Uni-

dad de Acreditación sea, a su vez, acreditada en base a estándares internacionales de calidad para octubre de 1997.

Certificación

Ya en 1976 se iniciaba en Costa Rica —de forma pionera para la región— el proceso de institucionalización de la certificación ocupacional con la creación de un Departamento especializado en el INA, cuyo objetivo principal era administrar, sistemáticamente, aquella función. En los primeros seis años de funcionamiento del sistema, el INA, con la participación de empleadores y trabajadores, actualizó los estudios del trabajo y elaboró las pruebas ocupacionales de 18 ocupaciones pertenecientes a nueve ramas profesionales. Durante ese período participaron en el proceso de certificación alrededor de 900 trabajadores, quienes con base en el diagnóstico individual obtenido como resultado de la aplicación de las pruebas prácticas y tecnológicas, recibieron la capacitación necesaria para alcanzar los niveles de exigencia de las empresas.

En la Ley Orgánica del INA Nro. 6868 promulgada en 1983, se establece que (artículo 3 inciso d.) para lograr sus fines, el Instituto tiene entre sus atribuciones: *Desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores que se sometan a las evaluaciones en las áreas que imparte el Instituto, independientemente de la forma en que esos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos.*

La reglamentación de la Ley contempla, entre otros aspectos, que el sometimiento a las evaluaciones será voluntario y por lo tanto la no posesión de un certificado no será impedimento para el ejercicio de ninguna actividad en que no esté prevista legalmente una certificación habilitante. Se señala además que la expedición de certificados será gratuita para los trabajadores, y siempre que sea posible, se hará participar en el proceso de certificación a empleadores y trabajadores de notoria idoneidad, extraídos de listas presentadas por las organizaciones profesionales representativas de la actividad o por los respectivos comités de enlace.

El sistema de certificación del INA ha ampliado su capacidad de certificación a 60 ocupaciones pertenecientes a 16 ramas profesionales. Sin embargo, la situación actual del mismo es cualitativamente distinta, tanto a la luz del propio proceso de transformación institucional,

como de los cambios conceptuales que en la región y el mundo se vienen dando en la materia.

En relación a lo primero, el sistema de certificación forma parte ahora de un **proceso** del cual forman parte los restantes sistemas de la Gestión Compartida. Si bien es posible afirmar que la original concepción del sistema, con aquella referencia a la posibilidad de reconocer habilidades y destrezas *independientemente de como hayan sido adquiridas*, puede considerarse como la «semilla» de una actitud institucional en que se reconoce y se aprovecha la capacidad de la sociedad, a través del trabajo, de generar esas habilidades profesionales, es claro que, actualmente, están abiertas las puertas a una concreción más cabal de tal estilo de relacionamiento y articulación. Así, la certificación pasa a formar parte de un esfuerzo mayor, con grandes potencialidades, en el que confluyen la Acreditación y la Contratación de Servicios de Capacitación.

Pero también el sistema de certificación del INA se encuentra sumido en un proceso de discusión y redefinición conceptual de su actividad. La eficacia que demostraron durante bastante tiempo las pruebas tradicionales de certificación ocupacional parece estar encontrando actualmente un cierto techo, derivado justamente de los cambios ya mencionados, tanto en los mercados de trabajo como en las formas de producir, organizar y realizar el trabajo, que están ocurriendo en las empresas. Con la asistencia técnica de la OIT, el INA se encuentra hoy discutiendo el diseño de un Sistema Nacional de Competencias Laborales. Este nuevo sistema debería recoger los aspectos relacionados con el surgimiento de un nuevo perfil del trabajador, la posibilidad de una estructura descentralizada del sistema con participación ampliada de los sectores laborales y, el desafío mayor, comenzar a dar respuesta al problema de cómo establecer normas acerca de saberes que se modifican, cada vez más aceleradamente en el tiempo. Y esto último lleva a otro factor que moviliza hacia la realización de un cambio: la modificación de los saberes necesarios para obtener resultados satisfactorios en una determinada área de actividad, provoca situaciones de obsolescencia en forma relativamente mediata, con lo cual el costo de mantener un sistema en los antiguos parámetros se vuelve insostenible.

De forma resumida, el sistema de certificación abarca tres aspectos fundamentales en proceso de implementación:

- La certificación de habilidades y competencias
- La certificación de certificadores
- La homologación de certificados y competencias a nivel internacional, ya sea de módulos completos o de agregaciones de módulos.

Contratación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional

Los Lineamientos de Política del INA hacia el siglo XXI se proponían transformar al Instituto en una organización ágil, flexible y eficiente; con una gestión interna y externa capaz de adaptarse a los cambios tecnológicos del entorno y a las exigencias y demandas de capacitación y formación profesional de los sectores productivos del país. La contratación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional es uno de los cambios que a partir de dichos Lineamientos se han implementado, y ha sido definido como “un sistema de contratación administrativa para la adquisición de servicios de capacitación y formación profesional que ofrecen entes públicos o privados (con comprobada experiencia en el desarrollo de programas de capacitación) y que coadyuvan con el INA, a la consecución de sus fines”.

La Unidad de Contratación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional tiene su origen en el lineamiento de política N° 3, apartado 3.6:

Hacer uso de la modalidad de contratación de servicios de capacitación, para garantizar y agilizar respuestas oportunas a las demandas de los distintos sectores económicos

La Unidad de contratación tiene como objetivo contratar la ejecución total o parcial de programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, dirigidas a sectores de tecnología de punta o en aquellas especialidades o áreas, en que el INA no haya incursionado y que son de interés nacional.

Por su lado, los objetivos específicos que ayudan al cumplimiento de lo anterior son:

- Planear, realizar y supervisar las actividades administrativas orientadas a la contratación de servicios de capacitación y formación profesional.

- Coordinar junto con los Núcleos Tecnológicos y las Unidades Regionales la consecución de los contratos realizados.
- Atender las dudas de los oferentes con relación al pliego de condiciones.
- Evaluar las acciones formativas y el impacto de éstas en el mercado laboral.
- Realizar ajustes permanentes para la entrega de acciones formativas de alta calidad.

El INA procura incrementar su propia capacidad de acción, aprovechando la capacidad instalada y los recursos humanos que existen por fuera de la entidad. El sistema "llave en mano" es una forma de contratación administrativa que permite ampliar la capacidad instalada de la institución, mediante la ejecución de acciones formativas por parte de empresas públicas y privadas o instituciones con comprobada experiencia y trayectoria en el desarrollo de cursos o programas de formación y capacitación en el área de interés, a las cuales se les compra el servicio en todos sus extremos.

Dentro de este sistema, el oferente debe aportar las instalaciones físicas (talleres, aulas, laboratorios, etc.), recursos didácticos, escritos y audiovisuales, maquinarias, equipos, herramientas, alquiler y otros recursos necesarios para desarrollar la acción formativa. Debe aportar además los instructores, programas y sistemas de evaluación que se emplearán. Corresponde al INA supervisar el proceso, evaluar los resultados, y realizar la certificación de los conocimientos adquiridos por los participantes.

Este sistema complementa la capacidad de la institución cuando la demanda para acciones formativas en determinadas especialidades, excede a las posibilidades institucionales, durante el tiempo en que esta situación exista, sin acudir necesariamente, a un aumento en el tamaño del instituto. Esta es el área que más se ha desarrollado dentro de la Gestión Compartida.

Además de ser muy adecuado para satisfacer necesidades temporales, este sistema es muy útil para incursionar en nuevas tecnologías o especialidades que requieran laboratorios o maquinarias que no posee el INA, pero que existen en el país.

Poco a poco la ejecución directa de actividades formativas por parte del INA irá siendo de menor importancia relativa dentro del conglome-

rado de actividades, debido a la contratación de servicios de formación y capacitación «llave en mano» a empresas que tienen el “know how” apropiado para realizarlos. La propuesta implícita en la anterior decisión es que el INA ejecute acciones en forma subsidiaria al sector privado, cuando éste no esté en condiciones de desarrollarlas o para poblaciones que no tendrían, de otra manera, fácil acceso a la formación profesional. Esta propuesta refleja el deseado modelo de descentralización del Estado de manera que éste asuma las funciones de órgano rector que otorgue concesiones y contrate la ejecución de tareas de manera que se logre la mayor participación de empresas y particulares, incluidos los gobiernos locales.

Centros Colaboradores

Esta Unidad es la encargada de administrar en su totalidad los convenios de los Centros Colaboradores. El Centro Colaborador se define como el título atribuido por las instituciones oficiales de formación profesional a los centros de capacitación externos, generalmente organizaciones privadas, con las cuales se mantienen acuerdos o contratos para la ejecución de programas y cursos específicos.

Los Centros Colaboradores se establecen como consecuencia de una modalidad de acción formativa, llamada Formación Dual, mediante la cual se capacita a alumnos, jóvenes y adultos, en centros fijos y en la empresa en una acción concertada, en períodos y horarios determinados con antelación.

La empresa dentro de esta modalidad se denomina Centro Colaborador, los alumnos son atendidos por un trabajador-instructor que ha sido capacitado por el INA.

Entre las principales funciones conferidas a la Unidad dentro del Proyecto de Transformación Institucional figuran las siguientes:

- Identificar las necesidades y administrar el funcionamiento del Sistema de Formación Dual.
- Diseñar las normas y metodologías de aplicación de la Formación Dual.
- Diseñar las herramientas de calificación y calificar a los Centros Colaboradores que participen de la Formación Dual.

- Coordinar la ejecución de los programas de Formación Dual, con los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos y con los Centros Colaboradores.
- Administrar los convenios con todos los Centros Colaboradores incluyendo aquellos que no necesariamente se utilizarán para la Formación Dual.
- Administrar el sistema de incentivos a las empresas participantes dentro del sistema de Formación Dual.
- Facilitar la incorporación de la sociedad civil en la gestión ejecutora de la Institución.
- Aplicar la filosofía del desarrollo sostenible y los principios del control total de calidad en todas sus actividades

El trabajo que ejecuta esta Unidad no está organizado por procesos, sino por proyectos específicos propios del área de responsabilidad, por lo que se obtiene son productos tales como:

- Lineamientos para la implementación de los programas de Maestro Taller y Monitores.
- Areas funcionales identificadas y potenciales para desarrollar el Sistema de Centros Colaboradores.
- Entes públicos y privados identificados para desarrollar el Sistema de Centros Colaboradores.
- Lineamientos sobre perfiles de los docentes en el área administrativa.
- Informes e instrumentos de control y seguimiento en la etapa administrativa.
- Conformar procesos de formación retroalimentadores para los Maestros Taller y monitores, bajo el concepto de educación permanente actualizada.
- Lineamientos para la implementación de Centros Colaboradores.
- Estudios sobre entes públicos y privados autorizados para funcionar como Centros Colaboradores.
- Informes técnicos sobre el seguimiento y control de la etapa operativa de los Centros Colaboradores.

La existencia de esta área, de acuerdo a lo establecido en el Proyecto de Transformación Institucional, es temporal, y mientras se consolida la modalidad de Formación Dual en todos los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos del INA.

2. EL MODELO PARA EL PLANEAMIENTO CURRICULAR

La necesidad de establecer una línea de acción y orientación en la cual se ubique la Formación Profesional, de manera que sea de mayor provecho para atender en forma oportuna a la demanda de formación y capacitación de los sectores productivos, llevó al INA a la formulación de un modelo de planeamiento curricular bajo un enfoque modularizado.

La coyuntura de la transformación institucional era propicia, además, para el establecimiento de un nuevo modelo, dado que todos los componentes de la organización se hallaban iniciando la generación de los procesos y productos. A su vez, la situación económica y productiva, con su dinamismo, avance tecnológico y apertura a la globalización y a la calidad, provocaba la necesidad de plantear un sistema versátil de formación y capacitación consistente, de la mano con las tendencias de cambio.

En la propia gestación de la transformación institucional, dentro de las premisas del proyecto, se establecía: *Utilizar un enfoque modular de los procesos de enseñanza-aprendizaje, donde el contenido de la formación está dividido en unidades o módulos y cada uno de ellos puede ser comprendido (impartido, certificado o reconocido) como una unidad completa. Un grupo de módulos puede proporcionar salidas intermedias o coordinarse para obtener un conjunto de competencias que le permitan optar por un certificado profesional, todo en función de las necesidades de los individuos, de la evolución de la tecnología o de la estructura del empleo; de manera que se propicie la continua adaptación de los programas.*

La estructura debía permitir entonces que las acciones formativas fueran de menor duración, menos escolarizadas y con la capacidad de ensamblarse paulatinamente para establecer nuevas opciones de formación dentro de un mismo subsector o entre varios subsectores. En complemento con las premisas del proyecto, se agregaba además un lineamiento sobre **normalización**; en orden a permitir alcanzar la eficiencia y la flexibilidad de la formación y la certificación profesional.

El nuevo modelo de planeación curricular no sólo establece las pautas para la conformación de los planes de formación, sino que también orienta la ubicación de los módulos, según sus características, en los diferentes modos, programas y modalidades. Sus rasgos principales son:

- *Flexible y funcional*: Se ajusta permanentemente a todos los cambios que se den en el medio productivo y a las expectativas de los clientes, especialmente aquellos cambios producidos por la dinámica de la tecnología, por ampliación o reducción de elementos en los procesos productivos y necesidades de personas o comunidades. Funciona para cualquier tipo de modo de formación o tipo de modalidad a emplear (presencial, a distancia, individualizada, etc.).
- *Modulado*: Permite estructurar la información dada por los perfiles profesionales, la demanda de capacitación y formación, así como el itinerario profesional en módulos completos, caracterizados a su interior por comprender la parte teórica y práctica perteneciente a un área funcional, proceso o procedimiento. El módulo se puede obtener de una parte o todo el perfil profesional, de acuerdo con criterios de funcionalidad con otros perfiles y la flexibilidad en la entrega. La modularización permite agilizar la capacitación y la formación, así como la administración de los planes de formación, independientemente de la forma de entrega. Según las características de los subsectores y de acuerdo con la información dada por los perfiles profesionales, el diseño de los módulos permite, posiblemente, que funcione en diferentes planes de formación.
- *General*: El modelo propone la elaboración de una oferta técnica general fundamentada en los productos del estudio del trabajo, para que cada sector o subsector cuente con el plan de formación modularizado. Esto permite agilizar el proceso de diseño curricular, a partir del cual se adaptan o ajustan las acciones para atender la demanda de capacitación bajo diferentes modalidades.
- *Permanente*: El modelo permite al usuario aprender en forma dosificada; es decir, puede seguir capacitándose continuamente, de acuerdo con las salidas certificables que se establecen en el plan de formación.
- *Integrado*: El modelo propone la integración de todos los conocimientos y las habilidades dentro de un todo, en lugar de hacer divisiones. Es decir, los módulos han de orientarse a procesos de enseñanza-aprendizaje completos.

En términos de objetivos del enfoque modularizado para los planes de formación, se tiene:

- Facilitar la adaptación de la Formación Profesional a las diferentes formas de organización productiva y de trabajo.
- Facilitar que las personas alternen su formación o capacitación profesional con el trabajo, para el desarrollo de su capacidad de con-

tribución en el logro de resultados u objetivos del sector productivo correspondiente.

- Permitir el progreso gradual de las personas, mediante la adquisición de niveles de competencia (técnica, tecnológica y de gestión empresarial).
- Facilitar la solución de problemas de formación integral (comportamientos, valores, conocimientos profesionales) para obtener como resultado en las personas el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de sus capacidades, adquiriendo la competencia de “aprender por sí mismo”, la disponibilidad al cambio y la integración a los equipos de trabajo, así como la facilidad de movilización entre diferentes actividades económicas.
- Facilitar la orientación de la oferta técnica hacia la aplicación práctica de los conocimientos y habilidades de las personas, en las diferentes actividades económicas, evitando la adquisición académica de teorías y conocimientos.

El modelo de planeamiento curricular no intenta imponer un proceso con un alto grado de especificidad, sino dar un lineamiento sintético en el cual debe enmarcarse dicho proceso. Esta característica del modelo no especifica el cómo hacer las cosas, ya que cada subsector lo debe desarrollar de acuerdo con sus necesidades y características particulares.

En términos gráficos, el modelo es el siguiente:

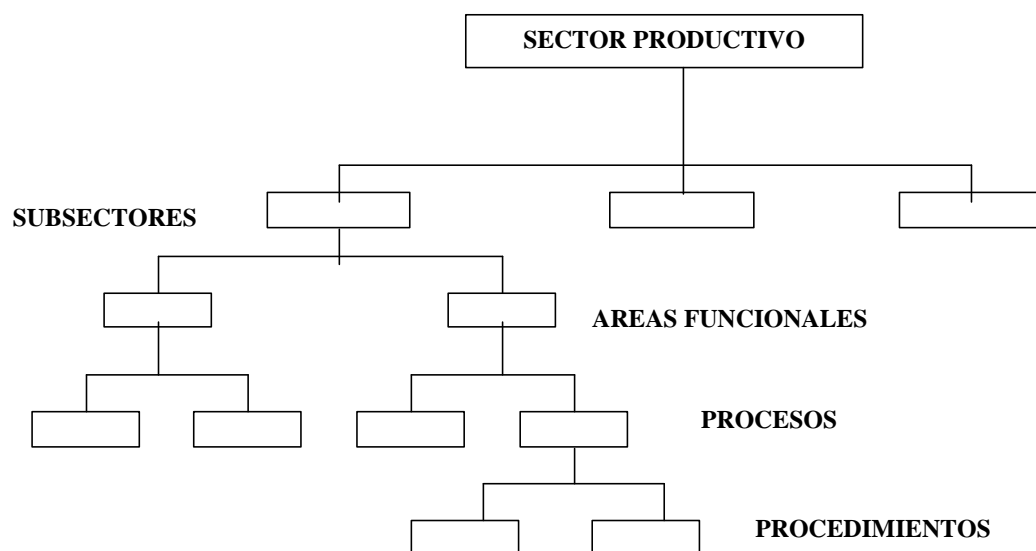


El primer proceso del modelo es el **estudio del trabajo**. Dentro de este proceso se determinan la demanda de formación y capacitación, tanto cuantitativa como cualitativamente. Además, este estudio comprende la elaboración de los Perfiles Profesionales y a partir de éstos se estructuran los Itinerarios Profesionales.

El aspecto cuantitativo determina si los procesos estudiados tienen demanda en el mercado productivo para proceder a la planificación curricular. No tiene ningún sentido elaborar una oferta que no tenga demanda.

El estudio del trabajo debe permitir entre otras cosas la actualización permanente de los perfiles profesionales para los ajustes correspondientes según la oferta de formación que se realice.

Con el propósito de realizar este estudio eficiente y oportunamente, se analiza cada sector productivo de la siguiente manera:



Se requiere hacer un análisis del sector o subsector productivo, definiendo en primera instancia, las **áreas funcionales**, entendiéndose ésta como un flujo de trabajo clave compuesto por un conjunto de procesos y procedimientos que se requieren para alcanzar un objetivo de producción, proporcionar un resultado o un producto dado.

Posteriormente, para cada una de las áreas funcionales, se procede a definir los procesos productivos que se enmarcan dentro de cada área funcional.

Del análisis de las áreas funcionales, se obtiene también las **figuras profesionales**. Un área funcional puede estar compuesta por una o más figuras profesionales, dependiendo de la complejidad de los procesos productivos que la conforman, así como de la magnitud de los mismos.

Para cada figura profesional, se determina un perfil profesional, el cual enmarca el nivel de competencia que debe poseer la misma, para ejercer o desempeñarse dentro de la o las actividades económicas de un ámbito profesional del subsector.

Los elementos básicos que conforman un perfil profesional son:

- Procesos
- Procedimientos
- Conocimientos
- Nivel profesional
- Ambito profesional
- Requisitos solicitados por las empresas para la selección del personal, por área funcional
- Descripción de capacidad y cualidades correspondientes a la actividad profesional.

Para la determinación del perfil profesional, el modelo de planeación contempla el siguiente proceso:

1. Recopilación de antecedentes sobre el sector o subsector a investigar.
2. Elaboración de la propuesta del(los) perfil(es) profesional(es).
3. Validación de la propuesta (prospección de campo).
4. Análisis y tratamiento de datos.
5. Determinación del perfil profesional validado.

La elaboración del **itinerario profesional**, consiste en ubicar por niveles de competencia cada una de las figuras profesionales existentes en cada subsector, de manera tal que gráficamente se observe la relación entre los diversos perfiles profesionales.

El diseño del **plan de formación** utiliza como insumos principales los perfiles profesionales, la demanda de capacitación y formación real, y el itinerario profesional de cada subsector. Por consiguiente, no se concibe una oferta de formación sin el o los perfiles que la originan.

Cada figura profesional que ofrece el perfil, genera una salida certificable, de tal forma que si el estudio del trabajo determinó "X" cantidad de figuras y perfiles profesionales, equivalente será el número de salidas certificables que ofrezca el plan de formación.

Los módulos se conforman de la siguiente manera:

1. A nivel de perfil profesional
2. A nivel de proceso productivo
3. A nivel de una parte de un proceso productivo o conjunto de procedimientos, conocimientos y requerimientos.

En tanto que los elementos mínimos que lo componen son:

1. Objetivo general
2. Objetivos específicos
3. Contenidos
4. Duración total
5. Código
6. Requisitos de ingreso
7. Actividades de aprendizaje
8. Sistema de evaluación
9. Lista normalizada o paquete

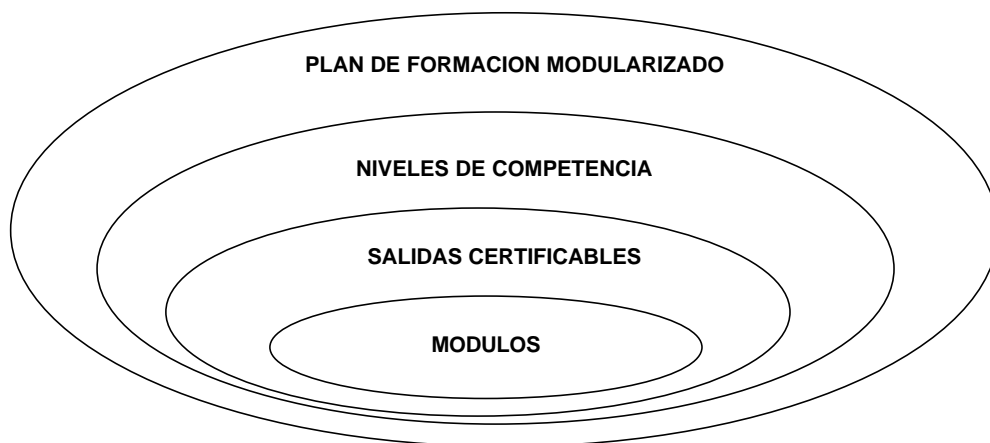
En la conformación de los módulos, la característica de **integralidad** es aplicada con la rigurosidad que el perfil profesional indica en su conformación, es decir, en el módulo se ubican todos aquellos elementos que anteriormente se administraban por separado. Por ejemplo: tecnología, dibujo, cálculo, conocimientos, etc., cuando lo lógico es que a lo interno del módulo estos elementos se encuentren integrados.

Lo anterior alude a que no se pueden diseñar unidades o contenidos por separado. Es necesario integrarlos como un todo, dependiendo de los requerimientos que el módulo establezca para el aprendizaje del proceso o los procedimientos.

Importante es señalar que en la conformación de los módulos se toman en cuenta los elementos relacionados con la persona y el trabajo, de manera que en éstas se busque desarrollar aptitudes creativas, reflexivas, innovadoras y la capacidad para incorporarse y/o adaptarse, según corresponda, a los cambios rápidos que la tecnología impone constantemente, todo en función de los requerimientos del perfil profesio-

nal. Adicionalmente, la conformación del módulo debe proporcionarle la propiedad de ser impartido, reconocido y certificado dentro del plan de formación, de tal manera que la persona vaya aprobando etapas (logrando consecutivamente cada módulo).

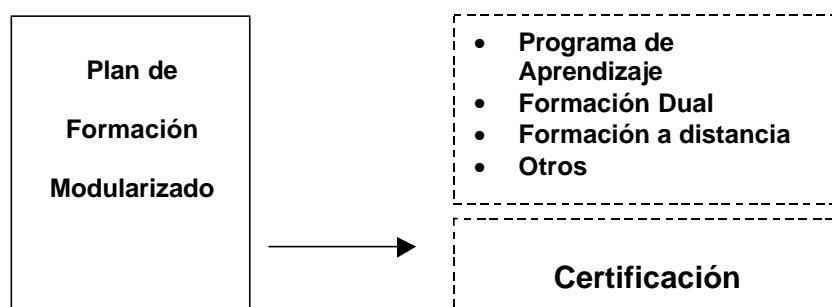
El plan de formación modularizado comprende la oferta completa de un subsector. En el plan se establecen los niveles de competencia técnica, las salidas certificables y los módulos que la conforman dentro de un subsector productivo. Dependiendo de la magnitud y las características de cada subsector, el plan de formación será más o menos complejo.



De acuerdo con el itinerario profesional se pueden presentar **salidas certificables** que se ubiquen en los niveles de competencia de **Técnico, Técnico Especializado y Técnico de mandos medios**.

En función de las diferentes formas de entrega que el INA tiene, el modelo se adapta para que la oferta se ubique en los diferentes modos, programas y modalidades. A partir de un plan de formación modularizado, éste se analiza y se adapta a las diferentes formas de entrega de las acciones formativas.

El plan se convierte en la columna vertebral que se podrá desarrollar tanto de modo inicial como complementario, en los programas de aprendizaje, habilitación, rehabilitación, complementación, reconversión y especialización. Cada persona llega a obtener la figura profesional propuesta por la oferta, indistintamente de la modalidad que se escoja, es decir la forma de entrega utilizada. Se conoce a este procedimiento como la adaptabilidad que el modelo proporciona. Para estos casos, se requiere realizar un diseño específico de la oferta.



La certificación se realiza por módulo y una vez alcanzado el nivel de salida certificable se otorga la certificación correspondiente.

Finalmente, el diseño específico de la oferta también requiere que el material didáctico se elabore en función de la forma de entrega que se vaya a utilizar. Para cada módulo se elabora el material didáctico correspondiente, convirtiéndose éste en el elemento que cierra el proceso, obteniendo así una unidad completa de formación.

3. GESTIÓN DE CALIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Como ya ha sido mencionado, las oportunidades para un país pequeño como Costa Rica dentro del nuevo contexto de globalización de la economía pasan en gran medida por la capacidad que se pueda desarrollar en cuanto a identificar y fortalecer aquellos aspectos característicos y diferenciales que constituyan factores de competitividad a nivel internacional.

Dentro de las tendencias que es posible identificar actualmente en el mundo, se encuentran la valorización de la capacidad de las personas para generar y aplicar conocimientos; el énfasis en la calidad aplicada a los productos y servicios (orientación al cliente); y una preocupación creciente por lograr la armonía entre los objetivos de desarrollo económico y social con la sostenibilidad ambiental de esos mismos procesos.

Costa Rica cuenta con un importante capital en términos de calificación y educación de su población y, a la vez, posee una riqueza ambiental que, en términos relativos, puede considerarse de las más importantes del planeta. Una cultura de calidad aplicada a los servicios de capacitación y formación profesional pasa, necesariamente, por lograr “atar” los requerimientos tecnológicos, productivos y sociales, con un adecuado uso y mantenimiento de los recursos naturales.

Calidad, desarrollo sostenible y progreso económico y social, son vectores principales que el INA se viene planteando desde el nivel de la Misión Institucional hasta los ámbitos de acción de cada una de las unidades del Instituto.

Tras la meta de mediano plazo de lograr certificar al INA en base a los esquemas ISO de calidad, las Autoridades Superiores han establecido el proyecto de certificar la Unidad de Acreditación para octubre del presente año. Las ventajas de esto radican en el fortalecimiento de la estrategia de consolidar al INA como ente rector del Sistema de Capacitación y Formación Profesional, siendo a la vez la primera institución de servicios públicos a nivel latinoamericano certificada bajo estas normativas. La certificación constituirá además un respaldo internacional demostrativo del compromiso con la calidad de la Institución y una contribución importante al cumplimiento de la Misión.

Auditorías Externas de Calidad

Las dos Auditorías Externas de Calidad en base a la norma ISO 9004-2 han demostrado el progreso que viene desarrollando el INA, para lo cual han confluído diversos factores, como la voluntad sostenida de las Autoridades Superiores y de las instancias a cargo de la operativa del proceso de transformación, o el esfuerzo desarrollado por diversos núcleos, unidades, y servicios mediante la aplicación de programas como el de los Equipos de Mejora Continua.

El informe de la Auditoría Externa tuvo por objetivo fundamental constituir un registro de las no conformidades encontradas en las operaciones del INA, entendiendo a las no conformidades como una representación de las desviaciones entre la práctica institucional y la práctica recomendada en la norma ISO 9004-2 o los procedimientos formalmente definidos por la institución.

El reporte provee al INA lo siguiente:

1. Un registro de las no conformidades resultantes de los estudios realizados durante la auditoría
2. Un entendimiento completo de las no conformidades y el estado del sistema
3. Un conocimiento de las acciones correctivas requeridas y una aproximación a su precedencia.

A estos efectos los requerimientos contenidos en la norma ISO 9004-2 "Gestión de calidad y elementos de los sistemas de calidad. Lineamientos para los servicios", fueron adaptados para la evaluación, que alcanzó a la institución en su totalidad. Las auditorías indicaron la carencia de un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios que brindaba la institución.

El personal contactado se dividió en dos grandes grupos: el primero lo constituyeron la Junta Directiva, la Presidencia Ejecutiva, y la Gerencia, a los cuales se les contactó por medio de entrevistas semiestructuradas. El segundo grupo estuvo conformado por el resto del personal de la institución, representado por los directores de Centro, los directores de talleres públicos, los coordinadores de especialidad, jefes de departamentos administrativos, cuya opinión fue recogida por medio de un cuestionario especialmente diseñado para recolectar la información. Asimismo, informalmente, se entrevistó a miembros del resto del personal.

Las áreas auditadas fueron: Evaluación del mercado; Diseño del servicio; Diseño de la prestación del servicio; Control de la calidad del servicio; Apoyo al servicio; Dirección; y, Gestión de unidades regionales.

La evaluación promedio, en 1994, indicó que los procesos cumplían sólo con un 20% de los lineamientos establecidos en la Norma ISO-

9004-2, considerados como mínimos para tener un adecuado sistema que asegurase la calidad de los servicios. En consecuencia, a partir de esa fecha se tomaron medidas correctivas, entre las cuales contaban:

- Se creó el Programa de Aseguramiento de la Calidad (PAC) y Contraloría de Servicios, con el objetivo de unificar los conceptos de esta última con los de mejoramiento continuo de la calidad de los servicios, de manera de desarrollar el sistema de aseguramiento de la calidad.
- Se diseñó y puso en marcha un plan piloto para la implementación de la metodología de trabajo en equipo para la solución de problemas.
- Se consolidó la Oficina de Contraloría de Servicios, ubicada en el Centro de Información y Documentación, donde los usuarios de los servicios que presta el INA pudieron comenzar a interponer sus quejas.
- Se creó el Consejo de Calidad, conformado por el Gerente, los Subgerentes y el Contralor de Servicios, como organismo decisorio máximo para la operativización del Plan de Calidad.

A los efectos de este trabajo, parece de especial importancia detenerse en el primer punto, el Programa de Aseguramiento de la Calidad (PAC), dado que las restantes medidas responden más a problemas de coyuntura o de especificidad de la orgánica institucional. El PAC, en cambio, es un excelente ejemplo de cómo es posible instrumentar acciones sistemáticas a nivel institucional en procura de elevar de forma permanente la calidad de los servicios prestados.

Por Aseguramiento de la Calidad se entendió en el marco del Proyecto de Transformación, como *el conjunto de acciones planificadas y sistemáticas que son necesarias para proporcionar la confianza de que en un producto/servicio se cumple con los requisitos de calidad establecidos.*

Por su lado, se entiende en el mismo contexto a la Calidad Total como la creación de una serie de acciones que permiten la satisfacción total de las necesidades de los usuarios (tanto internos como externos), mediante la confiabilidad, mejora continua, servicio postventa y precio de los productos o servicios. Lo cual implica que los procesos de la Institución deben realizarse con calidad; desde el diseño de los servicios hasta el seguimiento de las necesidades de formación. Esto quiere decir que todas las unidades operativas (Formación, Acreditación, Recursos Humanos, Recursos Financieros, etc.), deben enmarcar sus actividades dentro de los lineamientos de calidad.

Hacia un servicio de calidad

La preocupación de las autoridades superiores por brindar la mejor atención a los clientes internos y externos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) motivó la creación de la Unidad de Servicio al Usuario, conformada por áreas fundamentales para la buena atención de estudiantes, funcionarios y visitantes.

La premisa que ha impulsado a sus diligentes funcionarios ha sido, sin duda alguna, la de establecer un sistema de servicio de calidad, muy acorde con las exigencias actuales. Ningún otro departamento ha tenido un papel tan protagónico en el cambio positivo que ha experimentado la institución, ya que a esta Unidad le correspondió establecer normas, reglamentos y procedimientos para uniformar la atención integral de la población estudiantil. Elaboró importantes proyectos y documentos relacionados con sistemas de becas, de hospedaje, para la selección de estudiantes, la organización de graduaciones y el establecimiento de medidas disciplinarias, entre otros, que están en ejecución o en fase de revisión y aprobación.

La elaboración de una base de datos con información básica sobre la población estudiantil, la apertura de una sala de exposiciones y el establecimiento de un laboratorio de informática para la capacitación, la investigación y el autoaprendizaje son algunos de los logros más importantes de la Unidad de Servicio al Usuario. En el área de biblioteca resalta la actualización de los títulos disponibles y su clasificación en una base de datos, para agilizar y facilitar los trámites que se realizan diariamente. Asimismo, la actualización de manuales, la elaboración de un perfil del usuario, la ampliación de la hemeroteca a 300 títulos y la reactivación del préstamo interbibliotecario.

También ha sido trascendental el accionar de la Unidad en el campo de la intermediación de empleo, lo que ha permitido que este servicio sea reconocido y recomendado por los técnicos y empresarios que diariamente lo utilizan.

Los integrantes de este valioso equipo de trabajo advierten sobre su interés por seguir el camino del mejoramiento y la continua capacitación, con el propósito de hacer realidad los ambiciosos proyectos establecidos en la Unidad de Servicio al Usuario para 1997, como son el establecimiento de un archivo electrónico virtual, de una base de datos por Internet con información sobre los profesionales del INA y de una sala de audiovisuales. Se han planteado además la meta de modernizar el sistema de información y de establecer estrategias de mercado para impulsar aún más la intermediación del Instituto en el campo de la ocupación laboral.

Tomado de LA NACION, lunes 20 de enero de 1997.

El Programa de Aseguramiento de la Calidad (PAC) del INA consiste entonces en la aplicación de un modelo a la *integralidad* y *totalidad* de los procesos que rodean a la prestación de los servicios, tanto a clientes externos como internos.

El punto de partida del modelo sólo es fijable en forma analítica, ya que una vez en marcha se transforma en un proceso continuo que se retroalimenta a sí mismo, obligando a la redefinición de los aspectos iniciales. Este punto de partida *analítico* se puede identificar con el proceso que a nivel de cada unidad operativa se realiza en el sentido de: a) establecer los objetivos generales y específicos de calidad y las metas de calidad de la unidad, b) la jerarquización de las metas, c) la documentación de objetivos y metas, d) la identificación de las funciones de calidad y la asignación de responsabilidades (con su correspondiente documentación) y, e) la verificación del compromiso con la calidad.

A partir de esta etapa, es posible identificar al menos cuatro momentos del proceso de Aseguramiento de la Calidad:

Aseguramiento de la Calidad del Diseño del Servicio: El diseño del servicio se realiza en el Proceso de Planeamiento del Núcleo, ya que se establecen cuáles son las necesidades que deben satisfacerse a nivel cualitativo y cuantitativo, los perfiles profesionales que la sociedad requiere, el diseño curricular y el establecimiento de requisitos relacionados con los servicios tecnológicos y la formación profesional, todo en un ambiente de satisfacción del cliente interno y externo.

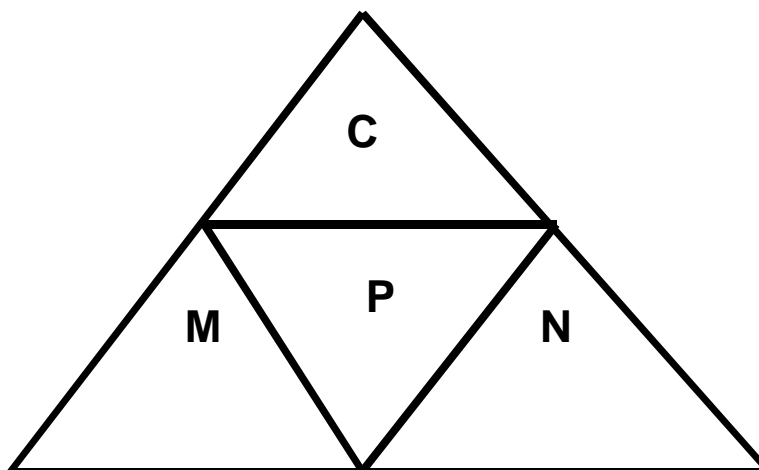
Aseguramiento de la Calidad en los procesos: El aseguramiento de la calidad es necesario para garantizar que los procesos que ejecuta el Núcleo se llevan a cabo en condiciones controladas y que satisfacen al usuario. Al asegurar la calidad de los procesos se busca que cada vez que se ejecutan las actividades se garantice la uniformidad en las acciones de modo que se consiga siempre el mismo servicio, acorde con las especificaciones de los usuarios.

Seguimiento del Servicio: El papel que cumple la Institución dentro del país y por ende los Núcleos, hace que sea valioso conocer si se está respondiendo a las necesidades que exige la sociedad costarricense. El seguimiento nos permite verificar que las políticas y planes desarrollados han sido efectivos y de esta manera mejorar los servicios para lograr el Aseguramiento de la Calidad.

Establecimiento de Acciones Correctivas: El establecimiento de acciones correctivas es vital para lograr el aseguramiento de la calidad en los procesos y servicios que ofrece el Núcleo. Debe existir un compromiso por parte de sus miembros para establecer y aplicar medidas correctivas a las deficiencias detectadas durante la ejecución de los procesos de Planeamiento, Técnico-Administrativo, Ejecución y Evaluación.

Sin embargo, el carácter analítico de la determinación del comienzo y el final del proceso, dado su carácter de constante retroalimentación, no lo es tanto cuando se habla de la implementación del modelo a nivel institucional. Esto se tuvo siempre presente en el INA, y así se recalcó a todo el personal que protagonizaba este cambio en la cultura organizacional: *la implementación del modelo de aseguramiento de la Calidad es como una pirámide donde cada piso debe ser finalizado y fortalecido antes de ingresar a la siguiente etapa.*

Y es que iniciar a una institución, con prácticas organizacionales y funcionariales largamente asentadas, requiere un período a la vez extenso y sostenido en la asimilación de los nuevos parámetros. La interrupción o discontinuidad en el proceso puede llevar –con suma facilidad– al restablecimiento de las antiguas pautas de trabajo. Una herramienta conceptual y práctica que el PAC se preocupó de difundir, explicar y controlar en su aplicación es el denominado triángulo **MNPC**: Metrología, Normalización, Pruebas y Calidad.



La idea principal del triángulo MNPC es que éste es la base del modelo, donde las tres primeras variables convergen hacia la calidad. Su aplicación permite el logro de la uniformidad y la precisión (metrología), la formulación y aplicación de reglas para el desarrollo ordenado de cada actividad (normalización), la inspección, ensayo y medición aplicados sobre insumos, productos y servicios en proceso y terminados, así como sobre equipos, maquinaria e instalaciones (pruebas). El resultado es la obtención de las propiedades o características de los productos o servicios, que les confieren su aptitud para satisfacer necesidades expresadas o implícitas de los clientes (calidad).

La **Contraloría de Calidad**, órgano asesor de la Presidencia Ejecutiva, fue creado en el marco del proceso de transformación con el objetivo de integrar un sistema coherente y sostenible que garantizara la satisfacción de los usuarios de los servicios que presta el INA, en forma acorde con las políticas de la Institución. Sus dos áreas principales son el PAC y la ya referida Contraloría de Servicios. Esta instancia elaboró un total de cinco procedimientos y gerenció su aplicación. Cada uno de estos procedimientos, que cuenta con su respectivo manual, corresponde a las distintas fases del proceso de aseguramiento de la calidad en los servicios.

Un año después (1995) el INA realizó su segundo Diagnóstico Interno de Calidad, sobre la base de la misma norma internacional utilizada para el primero. Ello permitió comparar resultados y establecer el avance que se había presentado en materia de aseguramiento de la calidad. En términos generales, se observó un incremento en el cumplimiento de los requerimientos, con aumento de un 19,19% a un 36,28%, lo cual viene a indicar una mejora radical y prometedora, a la vez que señala la necesidad de continuar el esfuerzo institucional por incrementar y mejorar los servicios que se ofrecen a los clientes, tanto internos como externos. En el próximo cuadro se presenta la comparación entre ambos diagnósticos, desglosados por las dimensiones evaluadas.

Instituto Nacional de Aprendizaje: comparación de resultados de I Diagnóstico y II Diagnóstico, según requerimientos de la Norma ISO 9004-2 (valores porcentuales)

Requerimiento General	I Diagnóstico	II Diagnóstico	Incremento Absoluto	Incremento Porcentual
Responsabilidad con la Calidad	15.40	52.18	36.78	238.8
Personal y Recursos Materiales	32.54	54.60	22.06	67.85
Estructura del sistema de Calidad	6.48	16.36	9.88	152.48
Interrelación con clientes	19.25	54.57	35.32	183.48
Proceso de Mercadeo	33	37.53	4.53	13.72
Proceso de Diseño	22.21	27.39	5.18	23.34
Proceso de Prestación del Servicio	7.92	42.08	34.16	431.36
Análisis y Mejoramiento del Servicio	19.25	27.78	8.53	44.29

Evaluación de la Gestión de Desarrollo Sostenible

Cualquier institución u organismo de Costa Rica que se halle comprometido con la estrategia de desarrollo adoptada por el país, necesariamente ha de tomar de modo central entre sus funciones de estrategia, la promoción y la práctica del respeto por el ambiente. Tal como se reseñaba en el Capítulo I, Costa Rica ha tomado su abundancia y diversidad de recursos naturales como un instrumento básico para el desarrollo económico y social, en un marco de sustentabilidad.

El INA se halla en una posición estratégica para la promoción de una cultura productiva y laboral de tal enfoque del desarrollo. Por un lado, en la medida que su rol rector en materia de políticas de formación se consolide, y en el marco de una concepción de las actividades formativas como un hecho educativo, la acción de INA posee gran importancia para la consolidación de una cultura de respeto por el ambiente. Por

otro, dada su estrecha vinculación con el sector productivo, y su rol de difusor de innovaciones tecnológicas, posee una importante influencia sobre la forma de organización de los procesos productivos, la tecnología incorporada, y las consideraciones que se realicen en cuanto al uso racional de los recursos naturales. Adicionalmente, INA tiene entre sus campos de acción al sector turístico que, como ya se vio, encuentra su punto fuerte en la política ambiental del país.

El INA y los Lineamientos de Política para el Desarrollo Sostenible

Lineamiento 4

Elaborar y participar en programas y proyectos orientados al desarrollo de actitudes y valores en torno a la sostenibilidad, en el marco de una coexistencia racional y el equilibrio entre trabajo/producción y el medio ambiente

4.1 Procurar un ambiente de trabajo apto para el bienestar de las personas que laboran en la Institución.

4.2 Tomar en consideración aspectos de impacto ambiental en los proyectos de construcción de instalaciones o urbanización.

4.3 Incluir el tema de desarrollo sostenible en la curricula que realice o acredite la Institución.

4.4 Procurar que el equipamiento de la Institución sea ecológicamente amigable.

4.5 Mantener un mecanismo de monitoreo tecnológico que evalúe las nuevas tecnologías con el fin de promover la utilización de las que sean ecológicamente amigables.

4.6 Utilizar el criterio de desarrollo sostenible, dentro del concepto de calidad de los productos y/o servicios, como uno de los criterios empleados en los mecanismos de compra.

4.7 Conformar alianzas con otras instituciones u organismos con el fin de aunar esfuerzos en pro del desarrollo sostenible.

El INA como institución de enseñanza y por su cobertura geográfica y social, posee características que le permiten emprender un esfuerzo en pro de una política de desarrollo sostenible que tenga efectos en el corto, mediano y largo plazo.

Para hacer la evaluación de la Gestión del Desarrollo sostenible dentro del INA se diseñó un instrumento que evalúa los aspectos básicos que debe cumplir la Institución para participar activamente en los programas de conservación ambiental y desarrollo sostenible impulsados por el gobierno y los organismos internacionales.

El instrumento evalúa, entre otros aspectos, la cultura ambiental de la institución, los insumos utilizados por ésta, la administración de los procesos del servicio, las fuentes y el uso de la energía, y la salud ocupacional.

La evaluación abarca tanto la parte técnica como administrativa de la institución; es decir, se deben investigar y reportar anomalías desde cualquiera de esas áreas.

Para definir la puntuación de la herramienta de evaluación del desarrollo sostenible, se utiliza el método de puntuación específica, el cual jerarquiza cada uno de los lineamientos con base en una serie de criterios establecidos en conjunto por el evaluador y la institución. La jerarquización y la puntuación de la norma se llevan a cabo utilizando el paquete computacional Super Data Klee. De esta manera se pretende identificar los lineamientos que son de mayor importancia para la institución y además facilitar el proceso de evaluación.

Para evaluar la herramienta diseñada se utilizaron diferentes metodologías: entrevistas al personal, observación directa (visitas a todos los centros del INA del país) y encuestas. Para realizar objetivamente la evaluación se define una escala de cumplimiento de los requerimientos. Una vez asignados todos los porcentajes a los requerimientos se saca el promedio de ellos y se multiplica por el total de puntos disponibles, para obtener la calificación total del lineamiento.

A continuación se enuncian los Capítulos con sus correspondientes lineamientos de la evaluación de la Gestión del Desarrollo Sostenible:

	Lineamientos
Capítulo 1: Cultura Ambiental	1.1. Política de la calidad ambiental del entorno 1.2. Conciencia y capacitación del personal 1.3. La institución y el medio
Capítulo 2: Insumos	2.1. Insumos no energéticos 2.2. Energía
Capítulo 3: Administración de los Procesos	3.1. Control de los procesos 3.2. Reciclaje
Capítulo 4: Manejo de Desechos	4.1. Comportamiento institucional con respecto a los desechos 4.2. Manejo de desechos 4.3. Manejo de desechos en las acciones formativas
Capítulo 5: Salud Ocupacional	5.1. Aspectos generales 5.2. Ejecución de medidas

INA por el Medio Ambiente: enseñando a vivir mejor

Mediante importantes proyectos e investigaciones, el INA asumió su responsabilidad de colaborar con la búsqueda de alternativas de producción que permitan mejorar la calidad de vida de los costarricenses.

El Parque Regional Trópico Húmedo y sus zocriaderos donde se cultivan especies como la Iguana y el Tepezcuintle para su posterior liberación, el Proyecto Vivero y Huerta Escolar Libre de Agroquímicos donde mediante un convenio con el Ministerio de Educación Pública participan estudiantes de primaria de entre 10 y 12 años, la preservación de orquídeas, la producción de abonos orgánicos y repelentes a base de desechos son algunos de los mecanismos con los cuales la institución procura mantener su preponderancia en la formación profesional, bajo los lineamientos del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.

Como una medida para disminuir la contaminación del ambiente con humo vehicular se promueve el uso de catalizadores y, para aminorar la destrucción de la capa de ozono, se recomiendan los nuevos gases refrigerantes «R-134» A y «Propano».

Esos son solo algunos proyectos específicos, ya que los métodos para hacer eficientes los procesos de producción sin perjudicar la naturaleza forman parte importante de todos los programas curriculares del INA.

Proyecto de Formación Producción «Orquídeas Nacionales»

Hace ya mucho tiempo que las orquídeas se popularizaron como objeto de cultivo, y actualmente existe toda una gran industria alrededor ellas. Las orquídeas constituyen un grupo que exhibe una gran variedad de estructuras vegetativas, forma, color y fragancia de las flores.

Costa Rica, por su posición geográfica presenta condiciones favorables que dan origen a una gama muy amplia de orquídeas, en un orden superior a las 1500 especies. Sin embargo, el país ha sufrido procesos de deforestación y extracción indiscriminada de orquídeas, por lo que muchas se encuentran en vías de extinción.

Gracias al convenio entre el Instituto Nacional de Aprendizaje y la Misión Técnica Agrícola de la República de China, y a través del Núcleo Agropecuario, se ha creado una serie de proyectos que ofrecen a los productores la posibilidad de diversificar la agricultura del país. Dado el gran interés que ha despertado el cultivo tecnificado de orquídeas, ambas instituciones desarrollaron un amplio programa de capacitación y transferencia de tecnología en este campo como parte de este programa. Se estableció el curso «Introducción al cultivo y manejo de las orquídeas», en el que se ofrecen los lineamientos básicos y la tecnología aplicada a las condiciones de Costa Rica para el cultivo de esta planta.

Los objetivos del Proyecto consisten en:

- Propagar masivamente especies de orquídeas nacionales seleccionadas y en vías de extinción.
- Reforzar la capacitación en el cultivo de orquídeas nacionales en vivero.
- Contribuir directamente con los esfuerzos que se realicen para conservar el patrimonio biológico en términos de orquídeas nativas de Costa Rica.
- Distribuir a través de todo el territorio nacional las técnicas de manejo de orquídeas y, a la vez, las plantas.

Con base en estos objetivos y aprovechando en forma óptima los recursos con que cuenta el INA (Laboratorio y viveros), el Proyecto de Orquídeas Nacionales repercute, a través de la capacitación, la producción y la conservación de estas plantas, en la política nacional de turismo.

4. LAS VENTAJAS DE LA FOCALIZACIÓN SECTORIAL: LOS NÚCLEOS DE FORMACIÓN Y SERVICIOS TECNOLÓGICOS

Hasta la transformación institucional el INA atendía a los diversos sectores productivos por medio de tres departamentos: Departamento Técnico Docente Industrial; Departamento Técnico Docente Agropecuario; y Departamento Técnico Docente de Administración, Comercio y Servicios. Los niveles de especialización hacia los subsectores venían dados por las Secciones, las cuales en algunos casos, aún poseían un grado de generalidad excesivamente alto.

Correspondía a los Departamentos Técnico Docentes la *planificación, dirección, ejecución, control, evaluación y actualización de los procesos de enseñanza-aprendizaje de todos los cursos pertenecientes al Área Técnica, tanto los correspondientes a la formación Inicial como a la Complementaria y la Acción Social*. Les cabía, además, las tareas de investigación técnica y los programas de certificación ocupacional.

La transformación institucional opera a este respecto en dos planos fundamentales. Primero, mejora los niveles de especialización en sectores productivos mediante la creación de doce Núcleos de formación y Servicios Tecnológicos, ampliando la capacidad de interlocución y respuesta a las demandas particulares de cada sector. Segundo, precisando y fortaleciendo la función sustantiva de dichos Núcleos, en tanto responsables de la innovación curricular, técnico-pedagógica y desarrollo tecnológico.

Los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos tienen por objetivo fortalecer los sectores productivos de bienes y servicios, proporcionando a las empresas opciones de capacitación, transferencia de tecnología, asistencia técnica, información tecnológica, desarrollo de proyectos y prototipos, entre otros, con el propósito de ayudarles a incrementar su calidad, productividad y competitividad.

Se trata de unidades desconcentradas técnicamente que facilitan la convergencia de diferentes actores de la Formación Profesional de un área especializada, con el fin de incrementar la calidad, productividad y competitividad empresarial mediante la capacitación, la formación profesional y la adaptación y transferencia de tecnología.

Los doce Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos del INA

- **Núcleo de Mecánica de Vehículos.** Subsectores: Mecánica de Vehículos Livianos, Mecánica de Vehículos Pesados, Mecánica Agrícola.
- **Núcleo de Metalmecánica.** Subsectores: Mecánica de Precisión, Mantenimiento Industrial, Construcciones metálicas, Enderezado y Pintura Automotriz, Moldeo y fundición de Metales.
- **Núcleo de Producción Textil.** Subsectores: Mecánica de máquinas Textiles y de Confección Industrial, Producción Textil, confección Industrial de Ropa.
- **Núcleo de Hotelería y Turismo.** Subsectores: Gastronomía, Hospedaje, Agencias de Viajes.
- **Núcleo Agropecuario.** Subsectores: Zootécnia, Fitotécnia, Riego, Drenaje y Conservación de Suelos, Mecanización Agrícola, Gestión Agropecuaria.
- **Núcleo Náutico Pesquero.** Subsectores: Mecánica Naval, Pesca, Navegación, Acuicultura, Pesca Deportiva.
- **Núcleo del Sector Eléctrico.** Subsectores: Electricidad, Electrotenia y Refrigeración
- **Núcleo de la Industria Alimentaria.** Subsectores: Panificación, Conservación de Frutas, Verduras y Hortalizas, Procesamiento de Carnes, Procesamiento de Productos Lácteos, Chocolatería.
- **Núcleo de Tecnología de Materiales.** Subsectores: Industria de la Construcción, Diseño, Industria del Plástico, Industria del Mueble, Empaque, Embalaje y Almacenamiento de Materiales.
- **Núcleo de Administración, Comercio y Servicios.** Subsectores: Mercadeo y ventas, Administración Producción, Locución, Contabilidad y Finanzas, Informática, Imagen, Gestión Secretarial, Salud Ocupacional, Gestión Empresarial, Formación de Formadores.
- **Núcleo de Artesanías.** Subsectores: Zapatería, Ebanistería, Cuero, Confección de Ropa a Medida, Artesanías, Peluquería y Estética.
- **Núcleo de la Industria Gráfica.** Subsectores: Impresión Flexográfica, Preimpresión, Impresión Offset, Impresión Serigráfica.

En el pasado, las amplias responsabilidades que les cabían a los Departamentos Técnico Docentes, se tradujeron en el predominio absoluto de las tareas involucradas en la ejecución de las acciones formativas. El personal de los Departamentos no podía dedicar el tiempo y el esfuerzo necesario para innovar curricularmente al ritmo que actualmente se requiere ni, mucho menos, pensar en diversificar en forma eficiente los servicios prestados a, por ejemplo, la asistencia técnica o la información tecnológica. Concurría a reforzar estos problemas, el hecho de que cada Departamento estuviera afectado a una gran diversidad de sectores productivos.

Con el Proyecto de Transformación Institucional, las tareas propias de la ejecución se radican preferentemente en las Unidades Regionales y en el Área de la Gestión Compartida y sus innovadoras modalidades de acción.

La focalización en sectores específicos facilita el diálogo y la cooperación con los actores sociales, y habilita a un conocimiento más profundo y sistemático de la realidad en la cual se pretende actuar. Asimismo, mejora la eficiencia en la asignación de los recursos materiales como la infraestructura y el equipamiento, posibilitando un mayor grado de actualización tecnológica.

El Curso de Establecimiento y Manejo del Cultivo de Uva

El INA, a través del Núcleo Agropecuario, y conjuntamente con la Misión Técnica Agrícola de la República de China han realizado experiencias en el cultivo de uva desde 1987, con el fin de seleccionar las variedades que mejor respuesta den a las condiciones tropicales de Costa Rica

A partir de 1991 da inicio el Proyecto de Extensión del cultivo de uva, respondiendo a la necesidad de ofrecer al agricultor costarricense alternativas de producción con rendimientos atractivos que promuevan su explotación. Dentro del proceso de transferencia de tecnología, parte principal del proyecto, se desarrolla un programa de capacitación que incluye el curso «Establecimiento y manejo del Cultivo de Uva».

Este curso comprende aspectos básicos y técnicas especiales adaptadas a la producción de uva en el trópico. Además los beneficiarios de la capacitación tienen la oportunidad de poner en práctica los conocimientos teóricos en una plantación de uva para efectos didácticos. Por lo anterior, el curso se desarrolla a lo largo del ciclo productivo de las variedades de uva de que se dispone.

La capacitación se desarrolla bajo la metodología de formación-producción para lo cual se dispone de dos plantaciones (700 plantas) de uva, *Vitis vinifera*, con variedades de mesa como Ruby Seedless, Nocera y Dattier, que tienen un ciclo productivo de 4.5 meses. Las prácticas del curso están sincronizadas con las labores de cultivo en la plantación por lo que, los alumnos participan en todas las técnicas desde la poda hasta la maduración de la fruta.

El curso está dirigido al público en general con especial interés hacia empresas y productores individuales involucrados en la producción comercial de uva o que desean establecer una plantación.

Finalmente, los Núcleos quedan habilitados para la creación de Centros Especializados, que se constituyen en espacios de investigación y desarrollo, de asistencia técnica y consultoría a las empresas, de interacción entre formación/trabajo/tecnología/producción.

Los núcleos han asumido al presente sus funciones en forma responsable y ha habido un auge en el desarrollo curricular y en la actualización de los programas de formación. Dicho de otro modo, se ha iniciado positivamente el reencuentro con la razón sustantiva de la Institución.

5. EL INA Y LA POLITICA SOCIAL: UN COMPROMISO RENOVADO

El INA fue desde sus inicios – y al igual que sus instituciones pares de América Latina y el Caribe – una herramienta fundamental de la política social del Estado. Mirado en términos de fenómeno educativo, la formación profesional ha sido la principal alternativa para vastos sectores de la población en cuanto a su integración social y cultural en la dinámica del desarrollo.

Hoy en día, la formación profesional se constituye en un factor estratégico en orden a posibilitar la compatibilidad entre los desafíos de crecimiento económico, y los objetivos de integración y cohesión social en un marco de equidad social. No constituye un secreto para nadie que la lógica pura del mercado, del libre juego de la oferta y la demanda, no alcanza a asegurar por sí sola una justa y a la vez eficiente asignación de recursos y oportunidades entre la población de cualquier país. Por lo tanto, uno de los desafíos principales para la formación profesional consiste en lograr aportar simultáneamente a potenciar los factores de competitividad y productividad necesarios para un adecuado desempeño de las empresas en el actual contexto, y a la participación económica, social, política y cultural de todas las personas.

Visto desde una perspectiva de Estado, una estrategia compatible con ambos tipos de objetivos requiere la combinación y articulación de herramientas que, normalmente, son más poderosas para un fin que para otro. La formación profesional, en cambio, posee la virtud de situarse exactamente en la interfaz entre varios ámbitos de acción y tener impacto sobre diversas esferas. Educación y producción, trabajo y tecnología, son espacios donde la formación profesional puede aportar de modo sustantivo.

Es así que una institución como el INA, al comprometerse con los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, debe necesariamente tomar nota tanto de las nuevas tendencias que en materia productiva, tecnológica o comercial se están produciendo, como de las consecuencias que dichos cambios producen a nivel de los distintos sectores productivos y grupos sociales. Estar atento a los nuevos paradigmas de organización y administración del trabajo o los procesos de innovación tecnológica en la producción, implica también considerar y actuar sobre los efectos de estos fenómenos en términos de desplazamiento de personal, o de ensanchamiento de la brecha que separa a sectores históricamente desfavorecidos de las oportunidades de integración y crecimiento dentro de la sociedad.

El INA ha optado en estos aspectos, por desarrollar estrategias de atención que, si bien tienen el necesario grado de especificidad, acorde a las problemáticas particulares que abordan, no constituyen una dualidad de criterios. Es así que los mismos parámetros manejados en otras áreas descritas en este trabajo, en cuanto a la calidad, la pertinencia, la oportunidad, la eficiencia y la eficacia de las acciones formativas, son manejados con igual rigor en los programas y modalidades que a continuación se refieren.

Dos programas del INA reflejan de modo especial lo que se está refiriendo. El primero que describiré —el PROFOREL— se inició junto al proceso de transformación y es, por lo tanto, reciente. Este programa es sintomático tanto del mantenimiento del compromiso del Instituto con la política social del país, como de la búsqueda permanente de actualización e innovación en ese plano. El segundo programa descrito —los Talleres Públicos— es, en cambio, de más larga data. Su continuidad y profundización revela la capacidad que ha tenido el proceso de transformación institucional de aprovechar aquellas innovaciones y experiencias exitosas originadas antes de su implementación. Los Talleres Públicos de INA son, aún hoy, presentados a nivel regional como una experiencia de vanguardia en la atención a los sectores más desfavorecidos de la población y es mirada con atención no sólo desde el campo de la formación profesional, sino también desde otros ámbitos, como ser el de la educación de adultos.

A continuación, se detallan algunas características de ambos programas.

El Programa de Formación y Reconversión Laboral (PROFOREL)

El PROFOREL es un programa que el INA crea en el año 1995, como un componente de apoyo a los procesos de transformación que el Estado costarricense estaba llevando a cabo mediante la aplicación de los Paquetes de Ajuste Estructural. El PROFOREL se convirtió entonces en uno de los principales programas de desarrollo social de la institución, ya que, los funcionarios públicos cesados de sus cargos, podían concurrir a él en busca de apoyo sicoemocional, orientación laboral y capacitación técnico-productiva, con el objetivo de su reinserción laboral.

Sin embargo, el fenómeno de la reestructuración no se limitó al Estado, sino que afectó de modo importante al sector privado, provocando —en el marco de un contexto económico recesivo— despidos masivos de trabajadores. Debido a ello, el PROFOREL redefinió su ámbito de acción procurando llegar también a este tipo de situaciones.

La actuación actual del PROFOREL puede comenzar a describirse a partir de tres principios básicos:

- El propósito de adecuar las acciones de capacitación a las características propias de la población sujeto de atención.
- La inducción en los participantes de las condiciones técnicas, administrativas y humanas necesarias para definir estrategias de reconversión laboral.
- El énfasis en la calidad, pertinencia y oportunidad de las acciones formativas, vale decir: que los participantes adquieran y desarrollen las herramientas necesarias para su reconversión en los tiempos que los requieran, con los contenidos y la metodología adecuados, y la necesaria correspondencia entre dichos contenidos y las oportunidades que se busca aprovechar.

Desde el punto de vista de los procesos PROFOREL se apoya en cuatro procesos:

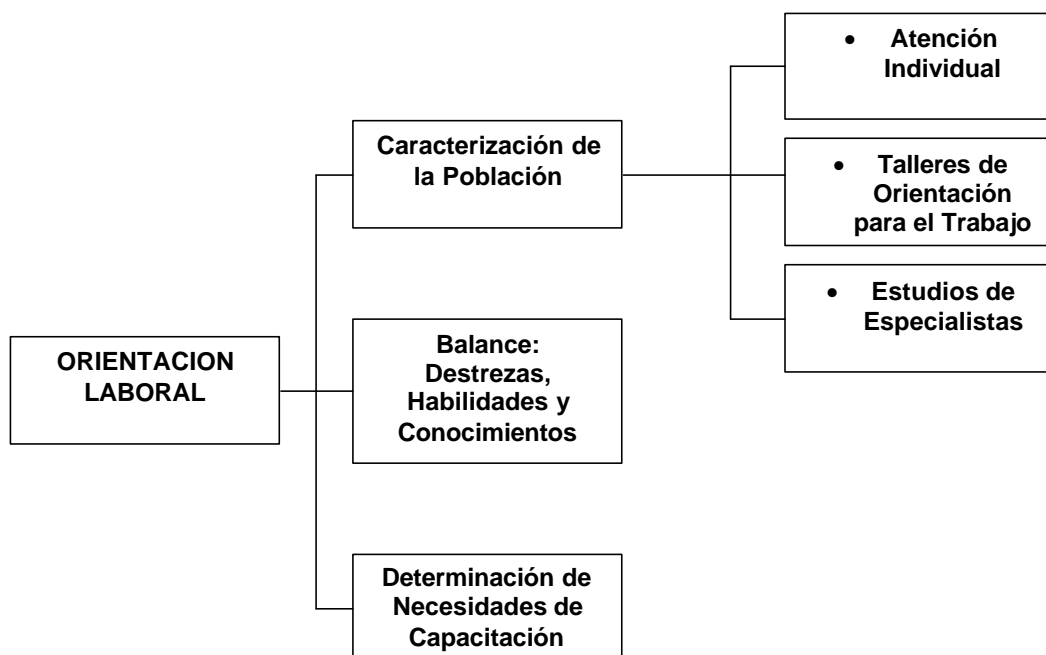
El **Proceso de Investigación**, referido a todas aquellas actividades que se realizan para detectar la demanda de actividades de capacitación de los desplazados y la oferta de puestos de trabajo en el mercado laboral.

El **Proceso de Información**, es decir, aquellas actividades que se realizan para dar a conocer a personas y grupos el quehacer del programa tales como servicios, opciones de atención o productos.

El **Proceso de Orientación Laboral**, que se encarga de realizar la caracterización de la población atendida por el programa buscando conocer las necesidades de capacitación y expectativas futuras. Se propician aquí los espacios para la realización por los participantes de un balance de destrezas, habilidades y conocimientos con el fin de determinar y seleccionar las posibilidades de capacitación y trabajo más oportunas.

La orientación laboral puede ejecutarse tanto individual como colectivamente.

Componentes del Area de Orientación Laboral



En el **Proceso de Capacitación**, se considera tanto la capacitación técnico-productiva, tendiente a mejorar aquellas deficiencias que se presentan para el desarrollo de nuevas destrezas y habilidades, como la capacitación en gestión empresarial, con la cual se pretende brindar las herramientas necesarias para el estímulo de actividades dirigidas al autoempleo.

En la *capacitación técnico-productiva*, el Programa coordina con las correspondientes Unidades Ejecutoras, ya sea para la apertura de acciones formativas específicas o para la inserción de manera preferencial de aquellas personas con necesidades inmediatas de capacitación. Existen dos enfoques importantes de señalar en cuanto a esta capacitación:

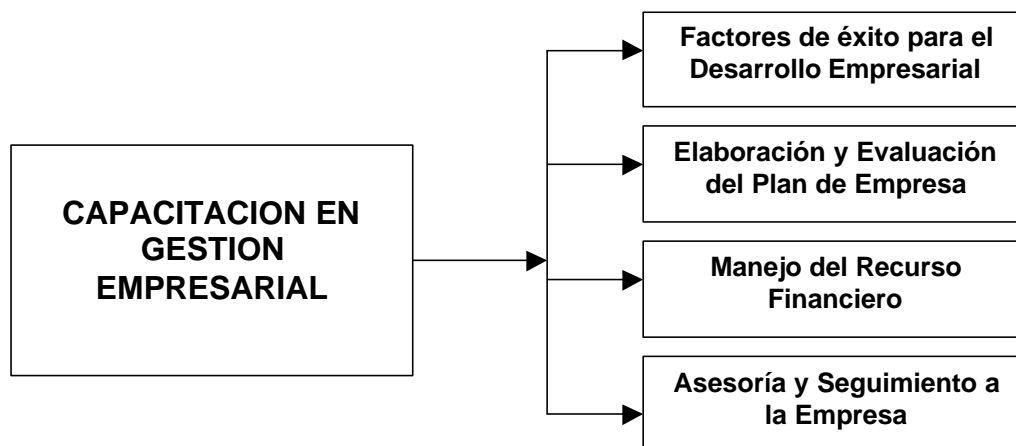
- Complementación: Se brinda por medio de acciones que actualizan los conocimientos y habilidades de las personas en demanda de los avances tecnológicos.
- Readaptación: Se brinda por medio de acciones que actualizan los conocimientos y habilidades para el ejercicio de una ocupación totalmente diferente a la acostumbrada.

La *capacitación empresarial*, por su lado, está dirigida a los actuales y potenciales empresarios, que deseen recibir formación integral, orientada a la creación y/o fortalecimiento de empresas. La metodología utilizada es la de asesoría a las empresas, la cual se caracteriza por ser flexible y por estar diseñada de acuerdo con el perfil y necesidades de cada uno de los empresarios, que pueden tener diferentes niveles de escolaridad y experiencias en el ámbito laboral.

En este sentido se pretende fortalecer la confianza de las personas en sus propias capacidades, por lo que las actividades destinadas a cubrir este aspecto están relacionadas con:

- El asesoramiento en la formulación y ejecución de su proyecto empresarial, colaborando así con la racionalización de la inversión y de los recursos, evitando el empirismo en la creación de empresas.
- La transmisión de los conocimientos necesarios sobre aspectos financieros, técnicos y administrativos.
- La asistencia, orientación y seguimiento para la puesta en marcha de la empresa y su posterior desarrollo.

Componentes de la Capacitación en Gestión Empresarial



Los Talleres Públicos

Durante la década de los 80 y como una respuesta ante la crisis económica del país, fueron creados los Talleres Públicos. Esta modalidad de capacitación, diferente a la concepción metodológica tradicional, implica una alta dosis de flexibilidad convirtiéndose en un recurso que ofrece alternativas de mejoramiento en los ingresos y en las condiciones de empleo de los sectores más desposeídos de la población, tanto en el área urbana como rural.

Mediante las acciones de capacitación desarrolladas por los Talleres Públicos, el INA se propone promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del país. A la vez, este objetivo general se puede descomponer en objetivos más específicos, según señalaba Jiménez Veiga, en 1994: *Se trata de ofrecer servicios para la capacitación en oficios y actividades productivas que permitan aumentar los ingresos individuales y familiares, la producción artesanal en pequeña o mediana escala, las empresas independientes, individuales o asociativas y en algunos casos proveer a los marginados los conocimientos ocupacionales que les permitan incorporarse a la fuerza de trabajo en la medida que existan posibilidades de realizar actividades productivas*".

Es así como el modelo del programa establece cuatro tipos de servicios básicos:

- Reducción de gastos familiares: mediante la elaboración de productos para el consumo familiar, como una forma de sustituir egresos o economizar.
- Obtención de ingresos complementarios: por medio de la producción de bienes o servicios dentro del mercado informal.
- Formación de pequeñas empresas: de tipo individual, familiar o asociativo, a efectos de que se integren al mercado semi-estructurado.
- Incorporación al mercado de trabajo informal: mediante la capacitación posterior en cursos regulares del INA, de más alto nivel técnico, con el fin de insertarse en el mercado de trabajo formal.

La metodología consiste en el desarrollo de un programa de capacitación para actividades productivas totalmente desescolarizado, abierto, con procesos de formación muy flexibles, con horarios también flexibles, de acuerdo con la conveniencia de los estudiantes, pero con algunas regulaciones para su uso racional.

El papel asignado al instructor o instructora es esencialmente de facilitador o colaborador para el proceso de capacitación, más que un rol de instructor tradicional.

En síntesis, se pretende que la metodología de enseñanza y las técnicas pedagógicas sean acordes a las características educativas de los estudiantes, a los requerimientos técnicos propios de cada especialidad y de acuerdo con el objetivo que se proponga cada estudiante.

Por otra parte, dentro del proceso metodológico de los Talleres se integra la participación de la comunidad donde se halla ubicado cada taller, así como la intervención de instituciones privadas claves como apoyo al taller, a los estudiantes y a la comunidad.

IV

A MODO DE COROLARIO

1. La creación de las condiciones propicias para emprender el camino de la transformación institucional parece haber sido, en el caso del INA, el resultado de la convergencia en el tiempo de una serie de factores.

En primer término, la existencia de un “legado histórico” que aquí se ha dado en llamar *la tradición del cambio*, constituye un sustrato permanente dentro de la vida y la cultura de la organización y que, si bien puede haber conocido períodos de latencia, constituye un recurso positivo si se es capaz de movilizarlo adecuadamente. También forma parte de este legado, la marca de personas visionarias que, en la fundación o en distintas etapas del desarrollo de la Institución, promovieron el establecimiento de estímulos permanentes a la superación y el perfeccionamiento. Tal el caso de la Ley Orgánica del INA que, a más de diez años de su promulgación, sigue siendo la referencia principal en términos de la misión institucional.

En segundo lugar, se tiene una característica intrínseca a la formación profesional: su ubicación estratégica en las interfaces de las esferas de la educación y el trabajo, de la producción y la tecnología. Esto hace que viva en una tensión permanente con requerimientos mucho más inmediatos y reconocibles que, por ejemplo, las áreas de la educación formal. Lo ideal es, por supuesto, que las entidades de formación encuentren mecanismos para lograr una permanente actualización en fun-

ción de los cambios que se suceden en los mercados de trabajo, en la tecnología, en la organización de la producción, en los perfiles de trabajadores demandados. Lo real, en cambio, es que instituciones como el INA deban, llegado el caso, iniciar un proceso profundo de transformación, a fin de descontar en un período breve, la distancia que por diversos motivos se acumuló entre la estructura, las prácticas y procedimientos, y la organización, y las nuevas exigencias surgidas de la economía y la sociedad. Tanta más vigencia tiene esta tensión y esta inmediatez de los requerimientos sobre la formación profesional, en momentos en que las economías tienden hacia la apertura comercial, el cambio tecnológico se acelera, y se producen profundas transformaciones en los mercados de trabajo.

En tercer término, la voluntad política de cambiar, fundamentalmente de las autoridades, es una condición absolutamente necesaria (aunque no suficiente) para que se inicie y prospere una transformación como la descrita aquí. Es probable que, aún sin esta voluntad de cambio, la institución se vea afectada profundamente por los factores mencionados en el punto anterior. Pero la determinación de ponerse a la cabeza del proceso hace que mejoren mucho las posibilidades de pasar un rol institucional proactivo respecto de las exigencias que plantean los objetivos nacionales de desarrollo y, por tanto, de dar lugar a un proceso más coherente y eficiente, en términos de aprovechamiento de la experiencia y el capital intelectual (amén de la infraestructura) acumulados por la organización.

2. Existe, empero, otra condicionante. Esta tiene que ver más con la institucionalidad de la formación profesional, que con la formación profesional en sí. Entidades como el INA se enfrentan al desafío de relacionarse con un mercado de la capacitación y la formación en progresivo crecimiento y diversificación desde el punto de vista de los actores intervinientes. Esto puede ser visto como un riesgo o como una oportunidad. En el caso del INA ha sucedido lo segundo y, a partir de la transformación, se plantea la concreción del papel de entidad rectora del sistema nacional de formación y capacitación en forma más acabada y efectiva.

Para esto ha sido necesario responder a algunas preguntas: siendo la función sustantiva de la institución la formación profesional y la capacitación ¿que es a su vez más sustantivo? ¿Ejecutar, reglamentar, normalizar, producir e innovar curricularmente, asegurar la calidad de la capacitación en el país? Obviamente todas estas tareas son importan-

tes, pero de lo que se tomó nota en el INA es que, por un lado, la función ejecutora, si se pretende continuar ejerciéndola con carácter monopólico, puede ir en contra de otras funciones igualmente importantes y estratégicas, como la innovación curricular; y, por otro, que el INA estaba llamado a jugar un papel en términos de orientar y promover la elevación de la calidad de toda aquella oferta formativa que, inevitablemente, se desarrollará por fuera de la Institución. Siendo esto una exigencia, constituía además una excelente oportunidad: la de multiplicar la capacidad de acción del INA, a través de la conformación de alianzas y acuerdos de cooperación con las empresas, otras entidades de capacitación, e instancias del sector público.

El Área de Gestión Compartida (Acreditación, Certificación, Contratación y Centros Colaboradores), constituye una respuesta tanto a las exigencias de una mayor flexibilidad institucional en términos de su capacidad de respuesta a las demandas del sector productivo, como a la necesidad de contar con un nuevo esquema de relacionamiento entre el INA y la globalidad del escenario de la capacitación y la formación profesional en Costa Rica. De la combinación de la Gestión Compartida con las medidas de reestructuración que llevaron a la especialización funcional de los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos, se abre la perspectiva de mayores y mejores producciones curriculares, una efectiva actualización tecnológica y la posibilidad de prestar servicios como asistencia técnica a empresas, información tecnológica, investigación y desarrollo de productos y servicios.

Adecuarse a las nuevas realidades económicas, productiva y sociales implica no sólo mejorar los *outputs* de la institución, vale decir, la formación que se entrega. Implica también una transformación de la forma en que la organización se ordena internamente y los modos de trabajar. Los nuevos paradigmas de organización del trabajo y con los cuales el INA debe relacionarse cada vez más a través de la prestación de servicios de formación, aparecen como válidos para la interna de la institución. Trabajo por procesos, aseguramiento de la calidad de los procesos y servicios, orientación al cliente, “aplanamiento” de la estructura de puestos, son sólo algunos de los principios aplicados en el marco de la transformación del INA, y que se encuentran a tono con las más modernas tendencias de la organización empresarial.

3. Otro aspecto de importancia e innovador respecto de las modalidades tradicionales de las instituciones de formación profesional (y se podría decir: de los organismos públicos en general), es el compromiso

públicamente asumido en torno a objetivos expresados mediante indicadores de desempeño a corto y mediano plazo: atención del 10% de la Población Económicamente Activa (150.000 participantes por año), 100.000 formados mediante acciones realizadas directamente por INA y 50.000 por medio de la gestión compartida; mantener la relación de 15 participantes por instructor; generalizar la formación dual al 100% de las especialidades que ofrecen formación inicial; disminuir el peso relativo de los funcionarios administrativos con respecto al total de funcionarios; son sólo algunos de los indicadores de desempeño planteados en el Proyecto de Transformación Institucional.

Este tipo de compromiso es una forma de abrir la institución a la posibilidad del control social en cuanto al cumplimiento de sus funciones y cometidos, y a la vez supone la proyección institucional a un horizonte que va, según los indicadores propuestos, de 3 a 10 años.

4. El INA fue, desde sus orígenes, un instrumento privilegiado en materia educativa en el marco de las políticas públicas dirigidas a los grupos más desfavorecidos. Aún cuando la exigencia de aportar simultáneamente a la modernización productiva y la equidad social somete a las Instituciones a un fuerte tensión de intereses diversos, el INA parece decidido a no renunciar a ninguno de estos compromisos. Y es que la política social bien entendida –no remedial o asistencial– consiste en procurar la integración de los sectores más carenciados, a los procesos de desarrollo y cohesión nacional.

Los elementos innovadores antes descritos, se mantienen en las estrategias de atención a este público. No tanto porque exista una política dual donde se reflejen los elementos de una parte en la otra, como porque en definitiva se trata de una estrategia institucional integrada.

La formación para estos sectores es entendida en su finalidad *como una formación para el trabajo productivo y para el desarrollo social*. Es decir, que debe contribuir a facilitar una inserción laboral-productiva de su población objetivo, de modo tal que –además de ofrecer oportunidades inmediatas de empleo e ingreso– contribuya al desarrollo general del aparato productivo, a la vez que coadyuve a los procesos de cambio que conduzcan a superar sus constricciones, desequilibrios e inequidades, y por tanto a eliminar las determinaciones estructurales que colocan a estos sectores y grupos en situación de desventaja.

Dicha formación busca ser, a la vez, integral, proyectiva y flexible.

Integral, ya que sus contenidos no sólo incluyen tecnologías de producción de bienes y servicios, sino que dan particular énfasis al desarrollo e instrumentación de la capacidad de gestión productiva y empresarial. Todo ello se complementa con contenidos referentes a los contextos sociales y económicos que enmarcan y determinan la inserción laboral-productiva de estos grupos.

Proyectiva, en la medida que partiendo del inmediato conjunto de problemas técnicos que enfrenta la población objetivo, o las necesidades cotidianas de una producción de subsistencia, están en capacidad de ofrecer posibilidades de desarrollo a aquellos que desean o necesitan complementar y profundizar su formación para acceder a niveles más exigentes de tecnología y de gestión.

Flexible, porque se busca la versatilidad necesaria para adaptarse a una amplia gama de situaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de las poblaciones objetivo y de sus formas de producción. Esta flexibilidad, que presupone diversidad de contenidos y niveles de formación, se instrumenta a través de la organización modular de la programación, única forma de permitir combinaciones y variaciones en los procesos formativos, pero manteniendo el control sobre ellos y asegurando estrategias de integralidad y de proyectividad.

5. En la discusión sobre la modernización de la formación profesional, parece existir un cierto sesgo hacia una visión centrada en la institucionalidad tradicional de ésta, alimentado por argumentos acerca de la aparente incapacidad de las instituciones de formación para atender los nuevos retos. Lo que se evidencia en el caso del INA es que, al contrario de lo que se pueda sostener con este tipo de visiones, las instituciones de formación –si se lo proponen– pueden generar nuevos y más eficientes esquemas de respuesta, e interpretar adecuadamente las demandas emergentes.

Un elemento importante del nuevo INA, es su relación con los planes de desarrollo y su incidencia en la denominada *política social*. Hoy se viene reconociendo el papel estratégico que desempeña una capacidad institucional clara en la generación de equidad social. El INA se ha propuesto explícitamente incrementar el número de participantes en sus programas, orientándose con un criterio favorecedor del acceso a la formación de los grupos que más requieren de ésta y que no serían

detectados mediante los mecanismos de asignación de un libre mercado puro.

El aporte a la equidad mediante la distribución de las oportunidades de acceso a la formación, la transforma en un “bien público” para la gran mayoría de quienes necesitan acceder a un empleo. De allí se deriva la necesidad de un ente rector que, actuando sobre el sistema de formación profesional, no sólo procure una mayor cobertura, sino que también propenda a una igualación en los niveles de calidad de la formación ofrecida, más allá del agente que ejecute la acción formativa.

La equidad opera así no sólo a través de las posibilidades de acceso a la formación, mediante una mayor cobertura de los grupos vulnerables, sino también buscando una nivelación en las características de los programas ofrecidos, mediante su divulgación por medios públicos y con criterios centrados en la calidad de los resultados que logran.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAYA A.M. y HERNANDEZ E.F. *Evaluación del impacto social de los talleres públicos del INA: informe preliminar*. San José de Costa Rica, 1996.
- BID. *A la búsqueda del siglo XXI: nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. San José de Costa Rica, 1994.
- BRICEÑO, M. *Informe de consultoría*. San José de Costa Rica, INA, 1995.
- CEPAL. *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile, 1994.
- COSTA RICA. INA. *Clasificación y valoración de puestos del Instituto Nacional de Aprendizaje*. San José de Costa Rica, 1996.
- . *Cosmos de capacitación y desarrollo en Costa Rica*. San José de Costa Rica, s.f.
- . *Definición de los ámbitos de acción de las gestiones del Instituto*. San José de Costa Rica, 1996.
- . *Funciones, procesos y procedimientos de las unidades organizacionales*. San José de Costa Rica, 1995.
- . *Información básica sobre el Programa de Formación y Reconversión Laboral (PROFOREL)*. San José de Costa Rica, 1997.
- . *Lineamientos de política del Instituto Nacional de Aprendizaje hacia el Siglo XXI*. San José de Costa Rica, 1994.
- . *Memoria 1995*. San José de Costa Rica, 1996.
- . *Memoria 1996*. San José de Costa Rica, 1997.
- . *Perfil y diagnóstico institucional*. San José de Costa Rica, 1994.
- . *Proyecto de transformación institucional*. San José de Costa Rica, 1995.

- COSTA RICA. INA. Dirección de Planificación. *Estrategias INA-2000*. San José de Costa Rica, 1994.
- COSTA RICA. INA. Subgerencia Técnica. *Informe anual del proceso de transformación*. San José de Costa Rica, 1996.
- . *Lineamientos generales para la conformación sistematización y presentación de la oferta de formación*. San José de Costa Rica, 1997.
- . *Modelo para el planeamiento curricular*. San José de Costa Rica, 1996.
- . Subgerencia Técnica. *Normas para la administración de la oferta de formación*. San José de Costa Rica, 1997.
- COSTA RICA. INA. Unidad de Desarrollo y Estadísticas. *INA en Cifras 1994*. San José de Costa Rica, 1996.
- . *INA en Cifras 1995*. San José de Costa Rica, 1996.
- . *INA en Cifras 1996*. San José de Costa Rica, 1996.
- CHANG A., L. *Estudio preliminar para la puesta al día de las normas sobre el desarrollo de recursos humanos: el caso de Costa Rica*. San José de Costa Rica, Cinterfor/OIT, 1995. Mimeo.
- . *Formación profesional en Costa Rica*. San José de Costa Rica, INA, 1986.
- CHANG A., L.; REUBEN, S. Y SANCHEZ L. *Los talleres públicos de Capacitación-producción en el INA de Costa Rica*. Montevideo, Cinterfor/OIT, 1985. (Estudios y monografías, 68)
- ESCUELA DE INGENIERIA INDUSTRIAL. *Gestión de calidad INA: modelo PEPAC*. San José de Costa Rica, 1995.
- FERNÁNDEZ, O. Los partidos políticos en Costa Rica: entre la erosión y el cambio. En: BATAILLON, G. y OTROS. *Centro América entre democracia y desorganización: análisis de los actores y de los sistemas de acción en los años 1990*. Guatemala, FLACSO, 1994.
- GALEANO, A. *Diseño de políticas, estrategias y programas para la transformación del Sistema de Formación Profesional en Costa Rica*. San José de Costa Rica, 1994.
- JIMÉNEZ VEIGA, D. *Talleres públicos de capacitación producción en el sector urbano*. San José de Costa Rica, INA, 1994.
- MIDEPLAN. *Plan nacional de desarrollo en marcha: principales logros de la administración Figueres Olsen 1994-1995*. San José de Costa Rica, 1995.
- REUNION SOBRE TRANSFORMACION INSTITUCIONAL, CORONADO, COSTA RICA. *Actas I, II y III*. San José de Costa Rica, INA, 1996.
- SALAZAR, L.F. y CHACON, C. *Reestructuración de los puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil*. San José de Costa Rica, 1996. (Informe ODGSC-INA-01-96)

Este libro
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT
en Montevideo, agosto de 1997