

ARTÍCULOS

*REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (COSTA RICA): EL INICIO DE UNA PRIVATIZACIÓN DISFRAZADA DE “DESARROLLO”*

*REFORM OF THE ORGANIC LAW OF THE INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (COSTA RICA): THE BEGINNING OF A PRIVATIZATION DISGUISED AS “DEVELOPMENT”*

Esteban Paniagua Vega\*

Tipo de documento: artículo académico

Fecha de ingreso: 09/04/2025 • Fecha de aceptación: 19/11/2025

RESUMEN

El presente estudio analiza críticamente los efectos del neoliberalismo en la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en Costa Rica, particularmente a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) mediante la Ley 9931. A partir de un enfoque documental y analítico, se examina cómo el discurso neoliberal, sustentado en la premisa de que el sector privado ofrece mejores bienes, servicios y condiciones laborales que el sector público, ha orientado reformas legislativas que promueven la privatización de instituciones públicas en América Latina. En el caso del INA, se evidencia una transformación hacia un modelo de cuasi mercado, especialmente a través de los artículos 18 y 21 bis, que permiten a empresas privadas ofrecer servicios educativos con fondos públicos. Asimismo, se discute el artículo 24, declarado inconstitucional, por atentar contra los derechos laborales. Se concluye que es urgente promover investigaciones críticas sobre la EFTP en Costa Rica que propicien un modelo educativo que responda a las demandas sociales, nacionales y regionales con justicia y equidad.

**Palabras clave:** enseñanza técnica, liberalismo, pensamiento crítico, privatización, sector terciario

---

\* Universidad de Costa Rica, San Pedro, San José, Costa Rica.  
<http://orcid.org/0000-0001-7540-7639>  
[catedra.autonoma2020@gmail.com](mailto:catedra.autonoma2020@gmail.com)

## ABSTRACT

This study critically analyzes the effects of neoliberalism on Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Costa Rica, particularly following the reform of the Organic Law of the National Learning Institute (INA) through Law 9931. Using a documentary and analytical approach, it examines how the neoliberal discourse—based on the premise that the private sector delivers better goods, services, and working conditions than the public sector—has guided legislative reforms promoting the privatization of public institutions in Latin America. In the case of INA, a shift toward a quasi-market model is evident, especially through Articles 18 and 21 bis, which allow private companies to provide educational services funded by public resources. Additionally, Article 24, declared unconstitutional, is discussed for undermining labor rights. The study concludes that there is an urgent need to foster critical research on TVET in Costa Rica that promotes an educational model capable of addressing social, national, and regional demands with justice and equity.

**Keywords:** technical education, liberalism, critical thinking, privatization, service sector

## 1. INTRODUCCIÓN

En América Latina, las reformas estructurales orientadas por principios neoliberales han impactado de manera significativa a las instituciones públicas, particularmente en el ámbito educativo. Bajo el supuesto de que las empresas privadas ofrecen mejores bienes, servicios y condiciones laborales que el sector público, se han promovido reformas legislativas que tienden a debilitar la educación estatal en favor de su mercantilización. En este contexto, la Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) ha sido particularmente vulnerable, dada su vinculación directa con el mercado laboral y las demandas del sector productivo.

En Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) constituye la principal entidad encargada de ofrecer servicios de EFTP. La aprobación de la Ley 9931, que reformó la Ley Orgánica del INA (Ley 6868), representa un punto de inflexión en el modelo de gestión de esta institución, al introducir mecanismos que permiten la tercerización de servicios y la subcontratación de empresas privadas, así como modificaciones en las relaciones laborales del personal. A pesar de su impacto, este proceso ha sido poco estudiado desde una perspectiva crítica.

El objetivo de este artículo es analizar los efectos de dicha reforma a la luz de

la epistemología neoliberal que permea las políticas públicas en la región. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo basado en la revisión de literatura académica, análisis de documentos legales y entrevistas a actores sindicales del INA.

El texto se organiza en cuatro secciones: primero, se presenta el marco teórico sobre neoliberalismo, educación y privatización; en segundo lugar, se detalla la metodología utilizada; en tercero, se discuten los resultados a partir del análisis de tres artículos específicos de la reforma; finalmente, se presentan las conclusiones que derivan de este análisis crítico.

## 2. MARCO TEÓRICO. NEOLIBERALISMO, MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

## 2.1. EPISTEMOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA

El neoliberalismo puede ser entendido como la ideología de la globalización, la cual se ha extendido a partir de una serie de Tratados de Libre Comercio, los cuales imponen los criterios de libertad económica y civil de Estados Unidos y otras potencias occidentales, en detrimento de los intereses de los países del Sur Global (Padilla, 2014). Una de las formas



en que se conceptualiza el neoliberalismo en América Latina es que se “designa una política económica y general determinada por una metafísica de los mercados (lo ideal es cero intervención en ellos), reducción del tamaño y funciones del Estado (lo ideal es que se concentre en el cumplimiento de los contratos)” (Gallardo, 2021, p. 59). Esta política económica tiene impacto en todas las actividades sociales y culturales, asimismo concibe e impulsa la educación de un ser humano en función del mercado y no para generar un modelo de mercado al servicio del ser humano (Hinkelammert, 2017).

La epistemología de la educación neoliberal es exclusiva y excluyente. Solo tienen acceso a la educación quienes pueden pagar. El primer experimento práctico del neoliberalismo se dio en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet, en la cual “no interesaban para nada la libertad, la salud y la educación de los ciudadanos no empresarios (capas medias y sectores pobres)” (Gallardo, 2021, p. 64). Este modelo económico se propagó por medio de dictaduras violentas y regímenes de seguridad nacional en otros países de la región como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Gallardo (2021) puntualiza una de las ideas que se impuso mediante estos regímenes y que tendría gran impacto tanto en la concepción de la educación como del mundo del trabajo: las personas trabajadoras informales serán empresarias que sacarán a su país del subdesarrollo. Basándose en este discurso, el neoliberalismo plantea que la educación formal en los países latinoamericanos no los hace lo suficientemente competitivos como para que salgan del subdesarrollo. Esta es la premisa a partir de la cual realiza una serie de reformas tendientes a imponer una epistemología de la educación acorde con su visión de la economía.

En la década de 1990, a partir del Consenso de Washington, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) impulsan una epistemología de la educación y “modernización” conforme en la cual la educación en los países subdesarrollados es el antídoto a la pobreza, la exclusión social y

el radicalismo político. En la primera década del siglo XXI, estos organismos internacionales transformaron el discurso e impulsaron el neo-institucionalismo para profundizar los Programas de Ajuste Estructural en América Latina y promover la privatización de las instituciones de los Estados, en pos de los intereses de las grandes corporaciones, impulsando una reforma laboral y educativa. A partir de esto, “no se habló más de reducir el Estado, sino de fortalecerlo y ponerlo directamente al servicio de los intereses corporativos y del mercado globalizado” (Vega, 2010, p. 2). Bajo esta lógica, el BM condiciona los préstamos para el sector educación, imponiendo una epistemología educativa neoliberal en todos los modelos de educación. Esto implica la totalización de su visión de la economía y el debilitamiento de las actividades de las instituciones estatales dedicadas a la educación, para que den un paso progresivo hacia la privatización, con el fin de que se conviertan en espacios de lucro para las grandes empresas privadas.

A partir de estas políticas el neoliberalismo penetra progresivamente en Costa Rica: “a Chile le llegó el neoliberalismo con su terror de Estado y de Mercado en 1973. A Costa Rica, en cambio, la penetra el neoliberalismo bajo la forma de “sentido común”” (Gallardo, 2021, p. 76) y ese “sentido común” es propagado por la influencia de las políticas económicas internacionales y propuestas pedagógicas hegemónicas que buscan la desnacionalización de la educación.

El énfasis en las carreras STEM y el menosprecio por el Arte, las Ciencias Sociales, las Letras y los Estudios Generales implica una falacia de composición (Copi y Cohen, 1995), ya que asume las características de una parte de la educación como si fuera la totalidad del proceso formativo.

La educación es una actividad humana y busca cultivar el espíritu con una serie de valores y habilidades que les permitan a las personas y a las comunidades entablar procesos de socialización a través de los cuales alcancen un mayor grado de bienestar humano. Dicha actividad no debe limitarse a la adquisición de habilidades blandas, técnicas, profesionales y

científicas que faciliten a las personas acceder de una mejor manera a los mercados. Debe estimular el pensamiento crítico, la ética y la reflexión sobre el ordenamiento político, social y cultural para que la actividad sea formación integral y convierta a las personas en agentes sociales transformadores, en pos del bienestar humano y el bien común. Luego, no se debe aceptar pasivamente una epistemología neoliberal de la educación, basada en la teoría de las competencias, que totalice las habilidades blandas, técnicas y científicas como si esto fuera lo único que debe abarcar la educación (Torres, 2017).

## 2.2 SOBRE LA NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN DE LA EPISTEMOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN NEOLIBERAL EN LA EFTP EN COSTA RICA

La gran mayoría de textos que desarrollan crítica y reflexivamente los argumentos anteriores se refieren a la Educación Superior, pero la discusión de estos aspectos epistemológicos debe entablarse también para otros modelos de la educación. Bajo ese “sentido común” puntualizado por Gallardo (2021), las empresas y bancos transnacionales no solo han condicionado el currículo de las universidades, imponiendo necesidades creadas (Padilla, 2014), sino también a otros modelos educativos como los de la EFTP.

En la década de 1960 en Costa Rica, de la mano con el modelo del estado empresario (Sojo, 1984), surge una preocupación por formar mano de obra calificada y capaz de insertarse rápidamente en el mercado. Esto de paso se corresponde con las exigencias educativas de las personas más pobres cuyas necesidades no les permitía adaptarse a los largos periodos de la formación vocacional y necesitaban comenzar a trabajar en lapsos más cortos para ayudar económicamente a sus familias. Estas problemáticas sociales fueron las principales causas por las que en 1965 se creó el INA (INA, 1995), institución que se dedica a brindar servicios EFTP en el país.

El hecho de que los principios básicos de la justicia social de este modelo prioricen

la formación de habilidades técnicas y profesionales para que las personas más vulnerabilizadas puedan incorporarse rápidamente y de una mejor manera en el mercado, no excluye la necesidad de que la EFTP comprenda en su currículo formación en otros tipos de valores, referentes a los derechos laborales, así como otras habilidades éticas y críticas necesarias para la vida.

Si bien, las tendencias neoliberales impulsan una Educación Superior que tienda cada vez más a la tecnificación y cientificación que exigen las grandes empresas transnacionales; la reflexión sobre los procesos de mercantilización y privatización de la educación costarricense no deben enfocarse exclusivamente en la Educación Superior, ya que el neoliberalismo también actúa agresivamente en el ámbito de la EFTP.

## 2.3. NEOLIBERALISMO Y PRIVATIZACIÓN DE TODOS LOS MODELOS DE EDUCACIÓN

Los procesos de mercantilización y privatización de la educación van más allá de la presión ejercida para moldear el currículo de las carreras y enfatizar la formación exigida por el modelo neoliberal y no una formación integral para la vida. Va más allá de las pretensiones neoliberales de formar lo que Ortega y Gasset (1982) llamaba “bárbaros especializados” o individuos que tienen un conocimiento especializado en algún ámbito del saber, pero pocas habilidades para la vida. Estos procesos también impulsan la privatización de las instituciones públicas, dedicadas a poner a disposición de la población los distintos modelos de educación, desde la Educación Superior hasta la EFTP.

Estos procesos de privatización comprenden distintas etapas que van desde una reestructuración de las instituciones educativas para que adquieran una estructura de cuasi mercados, similar a la de las empresas (Ball y Youdell, 2008) y la tercerización de servicios auxiliares (vigilancia, mantenimiento, administrativos, etc.) y esenciales (los servicios educativos y formativos propiamente

dichos)<sup>1</sup> hasta la privatización radical de las instituciones.

En conclusión, los procesos de transformación de las instituciones en cuasi mercados, la tercerización de servicios auxiliares y esenciales, así como la privatización afectan por igual a todas las instituciones estatales del sector educación y se requiere de investigaciones académicas capaces de evidenciar cómo estos factores inciden en el INA y de ahí la necesidad de realizar estudios que reflejen, en términos tanto académicos como coyunturales, los procesos neoliberales de privatización de la EFTP en Costa Rica.

#### 2.4. UNA FALSA IDEA DE DESARROLLO PARA COSTA RICA

El neoliberalismo parte de algunas premisas generales de la economía clásica (Smith, 2003; Ricardo, 2004) para comprender al mercado como una entidad racional, capaz de regularse sola. Cualquier agente externo al mercado que trate de regular sus dinámicas, obstaculiza la libertad y la capacidad del mercado de regularse solo, de generar la máxima utilidad y la mayor riqueza. Por lo tanto, para el neoliberalismo, el Estado no debe intervenir en la economía y todos los sectores productores de bienes y servicios que puedan generar riqueza, incluidos los sectores de la educación y la salud, deben estar en manos del sector privado. Al respecto, Hayek (1978):

Quando los gobiernos comenzaron a adulterar las señales de los precios de mercado —a pesar de que no tenían medios para juzgar lo adecuado o inadecuado de ellos (los gobiernos estaban tan lejos, como cualquier otro, de poseer la información depositada en los precios)—, con la esperanza de beneficiar a

grupos que pretendían ser especialmente merecedores, las cosas comenzaron, inevitablemente, a andar mal (p. 188).

Partiendo del “sentido común” señalado por Gallardo (2021), el axioma del modelo político y económico del neoliberalismo sostiene que las empresas privadas generan *a priori* mejores bienes y servicios, mejores condiciones laborales y mayor riqueza que las que pudieran generar las instituciones públicas, independientemente del modelo de administración pública desde el que se gestione cada una de sus dinámicas. Luego, en términos absolutos, para el neoliberalismo ningún modelo político y económico que promueva la intervención del Estado en la economía va a generar mejores condiciones económicas y sociales que el neoliberalismo.

El neoliberalismo considera retrógrado cualquier modelo político, económico y social que parta de principios distintos a los propios del neoliberalismo; en esto yace uno de sus aspectos más autoritarios y por los cuales su experimento inicial en Chile fue una dictadura militar y en la actualidad tiende a gobiernos de corte neofascista. A modo de ejemplo, el neoliberalismo considera retrógrado un modelo político y económico que considere que el mercado garantiza la libertad (lo cual impide el fascismo clásico), pero al mismo tiempo genera desigualdad e injusticia social. Para el neoliberalismo este otro modelo político y económico es retrógrado porque justifica la intervención del Estado en el mercado, mediante sistemas de impuestos destinados a crear programas de reformas sociales que garanticen cierta igualdad y justicia social, subsanando las injusticias que generan las dinámicas mercantiles. Uno de sus planteamientos clásicos más recientes donde el Estado interviene en la economía en favor de mejorar las condiciones de las personas más desfavorecidas se encuentra en la teoría de la justicia de Rawls (1999).

El axioma del neoliberalismo se ha convertido en un imperativo categórico<sup>2</sup> del “sen-

1 “En el sector de la educación, los gobiernos han hecho tradicionalmente un uso considerable de la contratación de servicios educativos “no básicos”, como el transporte escolar, los comedores y la limpieza. Sin embargo, durante los últimos años se ha ampliado el alcance de la contratación realizada en el sector educativo.” (Ball y Youdell, 2008, p. 35).

2 Concepto filosófico planteado originalmente por Kant (1980).

tido común” y de las prácticas políticas de los Grupos de Poder Económico (GPE)<sup>3</sup> y la clase política<sup>4</sup> en Costa Rica. Estos GPE y la clase política, desde los principios que derivan del axioma del neoliberalismo, promueven la tercerización de servicios, la reestructuración,

3 Concepto acuñado por Francisco Robles, para quien los GPE tienen un poder económico que se traduce en peso político y trabajan como grupos empresariales interrelacionados; son parte de los sectores ganadores del neoliberalismo que impulsa una paulatina privatización y alianzas público-privadas que caracterizan las relaciones entre los GPE y los gobiernos (Retana, 2020). Estos grupos se corresponden con “un sector de los tradicionales oligárquicos y neoligárquicos” (Gallardo, 2021, p. 70). Si se desea profundizar en la literatura sobre los grupos de poder económico, puede consultarse las siguientes obras: Robles (2014; 2016) y Marchena (2020).

4 Aquí no se apela a la definición de Mosca (2004), ya que ese autor alude a que durante toda la historia de la humanidad ha existido una clase dominante y una clase dominada. Aquí “clase política” se entiende como un conjunto de personas que ocupan los puestos políticos (puestos de confianza cuyo nombramiento queda a discreción del Presidente de la República o de las Presidencias Ejecutivas de las instituciones) en las instituciones públicas y en cuya labor recaen las responsabilidades administrativas más trascendentales para el buen o mal funcionamiento de dichas instituciones. Siguiendo a Gallardo (2024), en América Latina “los ‘nuevos’ liberales, en plazos relativamente breves, han podido instalarse en puestos de influencia y dirección políticas” (p. 70). En Costa Rica, algunas personas de la clase política poseen nombres poco conocidos, pero cambian de gobierno a gobierno, o incluso en un mismo gobierno, de una institución pública a otra. Para efectos de esta investigación llama la atención el movimiento continuo de personas de la clase política entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el INA (Andrés Romero, Sofía Ramírez, Juan Alfaro); el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el INA (Wendy Fallas); el Ministerio de Economía y Comercio Exterior (MEIC) y el INA (Andrés Valenciano). Estas personas de la clase política estuvieron detrás del diseño, promoción, postulación y ejecución de las primeras fases de la reestructuración del INA, entre el periodo de 2018 a 2022 al que se remite esta investigación.

la privatización o cierre de las instituciones públicas, principalmente aquellas que pueden generar riqueza en el sector privado. Al respecto Ball y Youdell (2008) señalan que:

En algunos países se han transferido escuelas públicas individuales o grupos de escuelas a sociedades privadas para que las dirijan con fines “lucrativos” en virtud de un contrato específico. En esos casos, se considera que los proveedores privados son capaces de prestar servicios educativos de mejor calidad que las escuelas municipales, además de una mejor relación calidad/precio, a pesar de que no siempre sea así en la práctica (p. 38).

Siguiendo el “sentido común” del axioma del neoliberalismo, la clase política costarricense basa su labor en un discurso conforme al cual las empresas de los principales GPE o sus aliados estratégicos brindan mejores bienes y servicios que las instituciones estatales costarricenses y propician condiciones más justas de empleo. Por consiguiente, de modo *a priori*, las instituciones públicas, principalmente las que se dedican a brindar servicios de educación, salud, seguros, abastecimiento de agua, electricidad y telecomunicaciones, deben ser administradas teniendo como objetivo debilitarlas, entorpecer jurídica y normativamente la ejecución de sus dinámicas y tercerizando sus servicios, mediante la contratación de empresas privadas para acercarse paulatina o aceleradamente a la privatización.

Esta explicación racionalista no es suficiente para dar una interpretación concreta de lo que está sucediendo *a posteriori* en Costa Rica. Históricamente, los intereses materiales de los principales GPE del país trascienden el fondo ideológico del “sentido común” del axioma del neoliberalismo y constituyen una especie de voluntad de poder<sup>5</sup> que busca imponer como verdad una pretendida necesidad de privatizar las instituciones públicas, para apropiarse de los sectores donde estas

5 Entiéndase este concepto desde los planteamientos de Foucault (1992).

operan y generar mayor riqueza para sus propias corporaciones comerciales o las de sus aliados estratégicos, tanto nacionales como transnacionales.

En el plano de lo concreto, ni los bienes ni los servicios que producen las empresas privadas ni mucho menos las condiciones laborales que estas propician son necesariamente mejores que los que generan y pueden generar las instituciones públicas en distintos mundos posibles, con distintos modelos de administración pública. En la *praxis* existen claros ejemplos que contradicen las consecuencias que derivan del “sentido común” del axioma del neoliberalismo, sin siquiera entrar en el debate por la igualdad y la justicia social, muchas veces tachado por el neoliberalismo como una discusión meramente metafísica y carente de sentido (Hayek, 1978). Por consiguiente, las instituciones públicas pueden brindar mejores bienes y servicios, así como condiciones laborales que el sector privado y esto depende del modelo de administración pública del que se parta y las acciones que se ejecuten desde dicho modelo de administración.

Del trasfondo racionalista y la voluntad de poder de los GPE y la clase política de Costa Rica mana un principio pragmático, al estilo del pragmatismo estadounidense (Rorty, 1998) y el “sentido común” señalado por Gallardo (2021): las empresas privadas producen “mejores bienes y servicios” que las instituciones públicas, cuando generan riqueza que beneficia a las grandes empresas privadas y no necesariamente cuando esos bienes y servicios y condiciones laborales son de mejor calidad para las personas que consumen esos productos, hacen uso de esos servicios y las personas trabajadoras que los brindan. En otras palabras, cuando se generan unas condiciones pragmáticas a partir de las cuales se obtiene como resultado que las grandes empresas privadas brinden bienes y servicios que antes ofrecía el Estado y generen mayor riqueza para esas mismas empresas y asociaciones, entonces habrá “desarrollo” en Costa Rica.

Este proceso no se da exclusivamente en este país y se corresponde con la visión privatizadora de la globalización neoliberal, conforme a la cual:

La denominada “reforma” del sector de servicios públicos es una nueva y sustanciosa oportunidad de beneficios para las empresas, especialmente a medida que los gobiernos amplían el uso de la contratación o la “subcontratación” a fin de sustituir el trabajo directo por la provisión de servicios públicos gestionados de modo privado (Ball y Youdell, 2008, p. 31).

En conclusión, conforme al “sentido común” del axioma del neoliberalismo, en Costa Rica los principales GPE y la clase política entienden “desarrollo” como un factor directamente proporcional al aumento de la riqueza de las empresas que pertenecen a dichos grupos de poder o a sus aliados estratégicos, y las condiciones laborales y la calidad de los bienes y servicios que conlleven a ese aumento de la riqueza, serán *a priori* los más justos posibles.

Por estos motivos, para los GPE y la clase política costarricense, el Estado debe ser reformado, partiendo de supuestos neoliberales y conservadores, para que se establezcan leyes que debiliten los servicios que brindan las instituciones públicas, se desmejore los derechos laborales de las personas funcionarias públicas y se potencie la libertad de algunas cuantas personas, familias y asociaciones para enriquecerse, sin ningún miramiento por la justicia social, la seguridad, la igualdad, la educación ni la salud. Algunas leyes recientes que están transformando las dinámicas del Estado costarricense, limitando su capacidad de prestar servicios públicos, facilitando los mecanismos de tercerización de servicios, el desmejoramiento de las condiciones laborales y el avance hacia la privatización son: a) La Ley 9635 o *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* de 2018; b) La Ley 9808 o *Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos* de 2020; c) La Ley 9931 de 2021,

la cual reforma el INA y será objeto de análisis en este trabajo; d) Ley 10159 o *Ley Marco de Empleo Público* de 2022.

### 3. METODOLOGÍA

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter crítico-interpretativo, orientado al análisis de los efectos de la reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) desde una perspectiva política y educativa. La metodología combina técnicas de análisis documental, revisión normativa y entrevistas semiestructuradas, lo cual permite una triangulación de fuentes y la construcción de una interpretación fundamentada del fenómeno.

Para el análisis documental, se revisaron fuentes primarias y secundarias. Entre las primarias se encuentran la Ley 6868 (Ley Orgánica del INA), su reforma mediante la Ley 9931 y los documentos oficiales relacionados, como actas de Junta Directiva del INA, oficios institucionales, y resoluciones de la Contraloría General de la República. Entre las secundarias se consultaron estudios académicos sobre neoliberalismo, educación técnica y políticas públicas en América Latina, especialmente los textos de autores como Ball y Youdell (2008), Gallardo (2021), Hinkelammert (2017), Padilla (2014) y Vega (2010).

Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres actores clave del ámbito sindical del INA: Tyron Esna Montero (representante sindical en la Junta Directiva del INA), Ricardo Jara Núñez (exsecretario general de SITRAINA) y otra fuente anónima identificada en el documento como “Anonimizado” (2023). Estas entrevistas permitieron contextualizar los impactos de la reforma dentro de la institución y complementar la interpretación normativa con testimonios desde el ámbito laboral y sindical.

El análisis se centra en tres artículos específicos de la Ley 9931: el artículo 18 (subcontratación de servicios), el artículo 21 bis (otorgamiento de becas para formación en centros privados) y el artículo 24 (modificación del régimen laboral del INA). Estos se examinan a través de un enfoque crítico que

considera la influencia del discurso neoliberal en las reformas legislativas, así como sus consecuencias en la institucionalidad pública y los derechos laborales.

### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. ANÁLISIS DE TRES ASPECTOS DE LA REFORMA DE LA LEY 6868 QUE TIENDEN A LA PRIVATIZACIÓN DEL INA

#### 4.1 PRECEDENTES DE LA REFORMA DE LA LEY 6868 O LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)

“Lo publicitario” se caracteriza por ser como una caja de manzanas que se encuentra muy bien adornada por afuera, pero al abrirla corremos el riesgo de que la caja se encuentre vacía. El título de la Ley 9931, a partir de la cual se reforma la Ley 6868 o la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), tiene esa característica: “Ley de fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la Revolución Industrial 4.0 y el empleo del futuro”.

El título de dicha ley es meramente publicitario, porque al analizar su contenido se encuentran pocos argumentos que realmente permitan mejorar las gestiones administrativas y educativas del INA, y lo que abunda son mecanismos que potencian la privatización de la institución. Esto último partiendo de la noción de “desarrollo” expuesta en la primera parte de este artículo y del “sentido común” del axioma del neoliberalismo: todos los bienes y servicios que producen las empresas privadas son mejores que los gestionados y los que pudiera gestionar y ejecutar el aparato estatal. En consecuencia, lo que se encuentra en el contenido de la Ley 9931 potencia la privatización del INA para que sean empresas privadas, asociadas a los GPE y sus aliados estratégicos, las que lucren y generen riqueza a costas de los servicios de EFTP que brinda el INA. Para comprender concretamente esta reforma, debe entenderse su contexto.

A finales de 2019, Andrés Valenciano Yamuni, quien fuera (Presidente Ejecutivo del

INA entre 2018 y 2020), organizó y llevó a cabo el evento institucional llamado “Foro Industrial 4.0”. En dicho foro se realizaron varias mesas de trabajo con la participación de distintas organizaciones y actores institucionales involucrados con el quehacer del INA.

De acuerdo con entrevistas hechas a Tyron Esna Montero, Representante Sindical en la Junta Directiva del INA y a Ricardo Jara Núñez, en ese entonces Secretario General del Sindicato de Trabajadores del INA (SITRAINA), en el Foro Industrial 4.0 no se habló de reformar la Ley Orgánica del INA. Sin embargo, una vez terminado dicho evento, y valiéndose de una falacia de conclusión inatinentente (Copi y Cohen, 1995), Valenciano Yamuni, junto a André Garnier, quien fuera en ese momento Ministro de Enlace con el Sector Privado, y Carlos Alvarado, entonces Presidente de la República de Costa Rica; comenzaron a promover el Proyecto de Ley 21.738, para reformar la Ley 6868, aduciendo que dicho proyecto de reforma derivó del Foro Industrial 4.0.

Este proyecto de ley sufrió algunas modificaciones en el proceso de discusión política, pero fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica y se convirtió en la Ley 9931, el 29 de enero de 2021.

¿En qué consiste la Ley 9931 y a quiénes beneficia? ¿Realmente dicha ley responde a un mejoramiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social, la productividad en el contexto de la Revolución Industrial 4.0 y el empleo del futuro, o si, por el contrario, obedece a objetivos de naturaleza distinta?

Algunos de los intereses familiares de Andrés Valenciano Yamuni han estado asociados a una organización que engloba negocios de un importante GPE en Costa Rica: la Asociación Horizonte Positivo (2023). André Garnier ha sido incluso el presidente de Horizonte Positivo y una de sus figuras más influyentes. Además, Garnier tiene intereses económicos en parques empresariales bajo el régimen de zonas francas<sup>6</sup> y en el sector de venta de ser-

vicios educativos. Debido a esto, el 19 de mayo de 2022 el diputado Jonathan Acuña le dirigió el oficio AL-FPFA-71-OFI-014-2022 a la Presidencia Ejecutiva del INA, en el cual le solicitaba:

Explicar, qué relación tiene las empresas acreditadas y avaladas por el INA con las zonas francas y en específico, con las zonas francas propiedad del señor André Garnier, exministro de Enlace con el Sector Privado de la Administración Alvarado Quesada, quien promovió junto con el expresidente del INA, señor Andrés Valenciano, la reforma a la Ley 6868. Del total de empresas a la fecha, acreditadas y avaladas por el INA, cuántas de ellas se encuentran en zona franca (2022).

En conclusión, una lectura hecha desde el realismo político podría identificar estas relaciones como una especie de “arcano político”<sup>7</sup> del que derivó como voluntad de poder (Foucault, 1992), la reforma de la Ley 6868, siendo este “arcano político” el verdadero motivo por el cual reformar el INA fue una de las prioridades del gobierno de Carlos Alvarado.

exportación de bienes y servicios. Están exoneradas del Impuesto de Valor Agregado (IVA) y del Impuesto sobre la Renta.

7 Schmitt (1985) define el concepto de arcano político en los siguientes términos: “en el Estado siempre son necesarias ciertas manifestaciones que susciten la apariencia de libertad, para tranquilizar al pueblo, esto es simulacro, instituciones decorativas. Los *arcana republicae*, por oposición a los móviles que aparentemente actúan hacia la superficie, son las fuerzas propulsoras internas del Estado... lo que mueve la historia universal no son cualesquiera fuerzas sociales y económicas transpersonales, sino el cálculo del príncipe y su Consejo secreto de Estado, el plan bien medido de los gobernantes” (1985, p.46).

6 En Costa Rica, las zonas francas son áreas no residenciales autorizadas por el Poder Ejecutivo para realizar actividades empresariales para la

#### 4.2 LOS TRES PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY 6868 QUE FUERON REFORMULADOS

Cuando “lo publicitario” adorna una caja de manzanas, como si esta fuera la portadora de las frutas de mejor calidad, las personas esperan abrirla y encontrar en ella manjares culinarios. De modo análogo, al leer el título de la Ley 9931, las personas avezadas en temas de EFTP esperarían un contenido jurídico que robustezca<sup>8</sup> al INA y le permita emplear más y mejores instrumentos para brindar servicios de calidad y acordes con las necesidades de las personas trabajadoras, productoras, comerciantes y consumidoras del mercado nacional y los mercados locales de cada región del país. Herramientas que le permitan al INA administrarse adecuadamente para estar a la altura de la circunstancia del cambio tecnológico y los problemas locales y globales, en los cuales se encuentran imbuidos tanto nuestra sociedad y sus condiciones antropológicas como nuestros mercados.

Pero no siempre al abrir una caja de manzanas adornada por “lo publicitario”, encontramos manjares. Lo mismo sucede con el contenido de la Ley 9931. Los tres aspectos fundamentales de esta reforma son los siguientes:

- a. Reforma del artículo 18 de la Ley 6868: permite subcontratar servicios educativos privados, mediante los mecanismos administrativos de licitación abreviada y sin límite de suma.
- b. Añade el Artículo 21 bis a la Ley 6868: abre un portillo para que el INA le dé becas a personas estudiantes para que reciban EFTP en empresas privadas, con los programas de dichas empresas y con fondos económicos que el INA pudiera emplear para mejorar sus propios servicios.
- c. Reforma del artículo 24 de la Ley 6868: generaba condiciones para flexibilizar

los mecanismos de despido y contratación del personal de la institución, lo cual era el punto de partida de procesos de movilidad laboral y de la reducción de la cantidad de personas que brindan soporte para los servicios institucionales.<sup>9</sup>

##### 4.2.1. REFORMA DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 6868

Como consecuencia del “arcano político” del que derivan las reformas de las leyes costarricenses, promovidas por los principales GPE y la clase política, la Ley 9931 reformó la Ley 6868 para flexibilizar y desregular los mecanismos de contratación de empresas privadas para que brinden los servicios de EFTP que le corresponde ofrecer al INA, tomando como plan piloto los cursos y programas de inglés. Por otra parte, estos mecanismos poco regulados de contratación pueden emplearse para subcontratar empresas por cualquier monto, sin límite de suma. El contenido del artículo 18, reformado por la Ley 9931, es el siguiente:

La adquisición de bienes y servicios que requiera el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se regulará por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de contratación pública o administrativa. No obstante, para el equipamiento, los insumos y la infraestructura que se requieran para la habilitación de los servicios de capacitación y formación profesional a ser impartidos en la institución, o bien, para subcontratar dichos servicios con terceros cuando se determine técnicamente una incapacidad para responder a la demanda de estos oportunamente, independientemente del monto a contratar, el INA podrá realizar la contratación siguiendo

8 Se plantea el concepto de “robustecimiento” para evitar el término “fortalecimiento” para distanciarse y evitar la ambigüedad con la definición neoliberal del término “fortalecimiento”, tal y como ha sido empleada desde el Consenso de Washington por organismos como el BM y el FMI.

9 Este artículo fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional de Costa Rica, en la resolución al recurso de inconstitucionalidad N° 21-022410-0007-CO interpuesto por SITRAINA, en contra del artículo 24 y el transitorio II de la Ley 6868, tal y como quedó reformada por la Ley 9931.

las reglas del procedimiento de licitación abreviada o menor previstos en la legislación (Ley 9931, artículo 18).

En un primer nivel de lectura, la redacción del artículo 18 pareciera agilizar los mecanismos para la compra y contratación de equipos e infraestructura, así como la adquisición de insumos en el INA. Esto podría ser entendido como una oportunidad para mejorar los servicios educativos y garantizar su calidad. Además, podría interpretarse como un mecanismo a emplear cuando la velocidad del cambio tecnológico sea muy acelerada y supere la capacidad de actualización del INA para brindar algunos servicios puntuales y especializados. Estos servicios generalmente se remiten a las necesidades de sectores específicos de la economía nacional, principalmente zonas francas, donde se ubican empresas con procesos complejos de producción, como la industria médica.

Sin embargo, ese no es el objetivo de fondo de la reforma del artículo 18 y esto queda demostrado si se comprende otras políticas internas, asumidas durante la administración de Juan Alfaro López como Presidente Ejecutivo del INA (2022-2024).

Para poner un ejemplo, el INA está organizado en “Núcleos” y “Unidades Regionales”. Cada “Núcleo” se encarga de gestionar los procesos de capacitación y formación en un área específica de la EFTP y existen 12 “Núcleos” en total. Las “Unidades Regionales” se encargan de impartir la EFTP del INA en cada una de las regiones del país y cada una posee una serie de “Centros de Formación”, donde se brindan los programas de EFTP que brotan de los “Núcleos”. El INA comprende 9 Unidades Regionales y 54 Centros de Formación.

Lo anterior demuestra la necesidad de que los Centros de Formación estén adecuadamente abastecidos de insumos para los cursos, el mantenimiento de los espacios didácticos y de equipos para brindar las capacitaciones y los programas de EFTP en todo el país. A pesar de esto, de acuerdo con entrevista hecha a Ricardo Jara Núñez, ex-Secretario General de SITRAINA, a partir del segundo semestre

de 2023 las jefaturas de los Centros de Formación no podían hacer compras excepcionadas<sup>10</sup> semanal o quincenalmente, como se hacían con antelación, sino solo mensualmente. Además, para realizar este tipo de compras se establecieron procedimientos complicados que entaban su ejecución.

Esto pone trabas a la calidad de los cursos y la realización de giras para atención de necesidades de EFTP de personas que viven en sectores alejados de cada región del país, lo cual debilita la capacidad instalada del INA para brindar determinados servicios. De modo ilustrativo, si una persona docente requiere hacer una “compra excepcionada” de insumos para las lecciones de un curso semanal y realiza la solicitud a la jefatura del Centro de Formación un día después de que esta hubiere enviado la solicitud mensual; la persona docente deberá esperar un mes para que su petitoria sea incluida en el pedido y, por lo tanto, más de un mes para recibir los insumos necesarios para sus clases semanales.

Esto es totalmente contrario al espíritu que podría interpretarse en una primera lectura del artículo 18 y, contrariamente, debilita la calidad de los servicios y la capacidad instalada del INA para responder a las necesidades nacionales de capacitación y formación técnica y profesional.

Además de lo anterior, y ateniéndose al contenido propio de la redacción del artículo 18, la subcontratación de empresas privadas para que brinden los servicios educativos que le corresponde brindar al INA, no se realiza para que los institutos privados brinden programas de capacitación y formación en áreas de especialización que el INA no está suficientemente actualizada como para impartir. Las contrataciones de institutos privados se realizan para que brinden servicios educativos básicos y generales que el INA podría cubrir, si la administración de la institución se

10 Las compras excepcionadas son aquellas que se realizan ante faltantes de insumos para suplir necesidades inmediatas, principalmente de los cursos de los Centros de Formación. O sea, son fundamentales para garantizar la ejecución y la calidad de los servicios de EFTP.

orientara a aumentar la capacidad instalada y gestionar estos servicios con sus propios recursos, garantizando, entre otras cosas, una curva de aprendizaje y una oportunidad de mejorar constantemente la calidad de los cursos y los programas y capacitaciones de EFTP.

En el INA, este tipo de contrataciones se realiza principalmente para que empresas privadas brinden capacitación y formación en inglés, empleando los programas del INA. Un grupo muy reducido de empresas es el que se ha visto beneficiado con esta modalidad. O sea, un conjunto reducido de empresas se ha visto beneficiado con la posibilidad de generar riqueza a costas de recursos económicos que el INA pudiera estar empleando en robustecer su capacidad instalada y brindar más y mejor capacitación no solo en inglés, sino también en otras ramas de la educación técnica que requiere el país. En síntesis, las empresas contratadas a julio de 2023 por el INA bajo la modalidad del artículo 18 son las siguientes:

Según Rocío Arce, mediante el oficio SGT-596-2023, al 19 de julio de 2023, el INA posee 6 contratos de adjudicación de CDE. Tres de estos se han formalizado con CATEC C. R. P. Z. S.A (el 50%) (en Cartago, Limón y Liberia), uno con ABBQ Consultores S.A (San José), I. H. I. S.A (San Carlos) y con Carlos Alberto Chacón Sánchez (Heredia) (Paniagua, 2023, p. 55).

En la práctica ¿quiénes se benefician concretamente con que el INA pueda contratar equipos, infraestructura y comprar insumos, así como realizar subcontratación de servicios educativos, mediante mecanismos de licitación abreviada (con pocas regulaciones administrativas) y sin límite de suma (por cualquier monto económico)? Las empresas que ofrecen estos productos y servicios.

Esta estrategia se centra en las empresas que lucran ofreciendo estos servicios y no en las personas ni en las poblaciones que requieren de los servicios de EFTP del INA. Esto es evidente al tomar en cuenta las debilidades que trae consigo subcontratar a centros privados para que brinden estos servicios que

le corresponden al INA. Por un lado, estos servicios subcontratados (que mediante otra epistemología y metodología de la administración pública pudieran ser brindados por el INA) resuelven un problema inmediato, pero no generan una curva de aprendizaje ni insumos para la auto-evaluación de los procesos de enseñanza-aprendizaje, los cuales pudieran servir de materia prima para una mejora continua de la calidad de los servicios educativos institucionales. Por otro lado, no garantiza ni que las personas contratadas por las empresas privadas para brindar estos servicios vayan a tener condiciones laborales y salariales dignas ni que los servicios educativos sean de la misma calidad que los del INA.

Este tipo de contrataciones de servicios educativos debe ser un mecanismo que esté a disposición del INA para ejecutarse en condiciones especiales: cuando se trate de capacitaciones que requieren de una tecnología de punta para las cuales el INA no se encuentra capacitado para brindar. En este sentido, realmente la ley respondería a los retos de la Industria 4.0 y al empleo del futuro. Sin embargo, no deberían aplicarse para brindar capacitaciones y programas de formación profesional que el INA tiene la capacidad de brindar con sus propios recursos, con un modelo de administración pública que no sea neoliberal.

Además, este tipo de contrataciones, así como la adquisición de equipos e infraestructura y la compra de insumos, debe tener montos tope y no poder ejecutarse sin límite de suma, para evitar problemas de corrupción, como los que se han dado históricamente en distintas instituciones públicas de Costa Rica y su relación con algunas empresas en particular.

Más específicamente, la subcontratación de servicios educativos de empresas privadas no debe estar sujeta a los mecanismos de licitación abreviada y debe apegarse a rigurosos mecanismos de contratación administrativa, los cuales deben incluir como mínimo tres requisitos:

- a. referirse a servicios de capacitación y formación profesional para los cuales, debido al cambio tecnológico y no a

- una pretendida alta demanda, el INA no está en la capacidad de brindar dichos servicios;
- b. una justificación técnica de que el INA no tiene ni puede tener a corto plazo la capacidad instalada para brindar un servicio específico y especializado;
  - c. un plan remedial para que el INA a mediano o largo plazo pueda generar esta capacidad instalada y brindar estos servicios institucionales con sus propios recursos.

La necesidad de que estos mecanismos de subcontratación de servicios educativos no estén sujetos a los procedimientos poco regulados de licitación abreviada, queda evidenciada con la situación generada en el INA con la Licitación Pública 2021LN-000001-00021008 “Contratación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional en el Subsector de Idiomas (programas de habilitación) según demanda de cuantía inestimada para la Unidad Regional Brunca, bajo la modalidad presencial y no presencial”, la cual tuvo que ser declarada infructuosa, luego de que había sido adjudicada a una empresa, a la cual se le ha otorgado una cantidad significativa de licitaciones de venta de servicios educativos, principalmente en inglés.

El Acta 25-2022 (Junta Directiva del INA, 18 de julio de 2022), describe la situación de esa licitación. El Informe Técnico y Académico de la posición de SITRAINA sobre el proceso de reestructuración del INA, expone este caso de la siguiente manera:

... la Comisión de Licitaciones recomendó adjudicar el contrato a la CORPORACIÓN ACADÉMICA TECNOLÓGICA C R P Z SOCIEDAD ANÓNIMA (CATEC S.A), por un periodo de cuatro años. La Junta Directiva, mediante el Acuerdo JD-AC-404-2021, le adjudicó a esta empresa oferente las partidas 1, 2 y 3 del cartel. Pero el 31 de marzo de 2022, mediante el documento R-DCA-00340-202, la Contraloría General de la República: “DECLARA PARCIALMENTE CON

LUGAR el acto de apelación interpuesto por INFOTEC S.A, en contra del acto de adjudicación de las partidas 2 y 3, todas de la LICITACIÓN PÚBLICA 2021LN-000001-00021008”. Esto provocó que el 4 de abril de 2022 se diera la revocatoria y el Núcleo de Comercio y Servicios tuviera que realizar un estudio técnico que arrojó como conclusión que ninguna de las empresas cumple con la totalidad de las especificaciones solicitadas en el cartel. Ante esto, el Acuerdo de Junta Directiva JD-AC-204-2022, declaró infructuosa la contratación (Paniagua, 2023, p. 78-79).

Falta un punto más por abordar: el peligro del desmejoramiento de la calidad de los servicios educativos. La reforma de la Ley 6868 no está pensada para que el INA pueda brindar más y mejores servicios ni para potenciar la capacidad de la institución de cumplir, en mejora continua, con los principios básicos de la justicia social por los cuales fue creado el INA.

La reforma carece de una visión de la administración pública que busque mejorar los servicios institucionales, mediante un adecuado manejo de los recursos, empleándolos para optimizar la capacidad de respuesta institucional con el fin de brindar los servicios educativos que se corresponden con las necesidades de empleabilidad de las personas trabajadoras, empleadoras y la producción de mejores bienes y servicios para las personas consumidoras en el mercado nacional.

En el plano de lo concreto, los principios políticos y económicos de los que parte la reforma omiten que la educación pública costarricense ha sido históricamente de alta calidad y se ha invertido muchos recursos públicos en la calidad de la educación. Como consecuencia, tal y como lo apunta Ricardo Jara Núñez, ex Secretario General de SITRAINA, en la mayoría de los casos, la educación que brinda y puede brindar el INA es de mejor calidad que la que pueden ofertar institutos privados con menos historial, menos recursos a su disposición, menos experiencia, con objetivos distintos a los fines sociales del INA.

El objetivo práctico primordial de los institutos privados no es la calidad ni la capacitación y formación en EFTP de las personas trabajadoras y las que desean incorporarse al mercado laboral costarricense. Su objetivo primordial es la generación de riqueza y este se encuentra por encima de cualquier principio de justicia social; a diferencia del INA, cuya visión institucional son los principios de justicia social que emanan del Estatuto Orgánico del INA y no la generación de riqueza para algunas cuantas empresas.

La reforma de la Ley Orgánica del INA busca que las empresas privadas, potencialmente algunas asociadas a los GPE o a sus aliados estratégicos, se vean beneficiadas y puedan generar mayor riqueza, con una incursión más amplia en el sector de la venta de servicios educativos, ya no directamente a particulares, sino una institución pública como lo es el INA.

La generación de más riqueza por parte de estas empresas es el “arcano político” que es empleado para medir los resultados prácticos de un errado concepto de “desarrollo” que ha sido impuesto hegemónicamente por la voluntad de poder de la clase política y los GPE.

#### 4.2.2. ARTÍCULO 21 BIS A LA LEY 6868

El artículo 18 facilita la contratación de empresas privadas para que brinden los servicios educativos con los programas propios del INA; el artículo 21 bis, por lo menos tal y como lo ha interpretado la administración neoliberal de la institución va más allá: ha servido para que el INA otorgue masivamente becas para que las personas estudien, principalmente inglés, en empresas privadas que emplean sus propios programas para ofertar sus servicios de formación y capacitación, y no los programas del INA.

En otras palabras, se le da cierta cantidad de dinero a una persona estudiante para que pague en un instituto privado la formación que el INA debiera brindar con sus propios recursos. Luego, la garantía de la calidad de los servicios brindados por estas empresas es todavía más relativa que la calidad de las

empresas privadas contratadas mediante el artículo 18 y se abre un portillo que hace cuestionable el manejo de los fondos públicos de la institución.

En agosto de 2023, el Sindicato de Trabajadores del INA (SITRAINA) recibió una denuncia de que en un grupo de *WhatsApp*, llamado Programa Nacional “Costa Rica Bilingüe”, un ente de aparente derecho privado, estaban ofreciendo becas del INA para cursar inglés en dicho instituto, cuando las becas 21 bis ni siquiera habían sido oficializadas en el INA. Desde SITRAINA se realizaron pesquisas generales y la organización privada no tenía página de *Facebook* ni sitio Web y la única ubicación que aparecía en la Internet referente a *LUA Academy*, se ubicaba en Beirut. Ante estos datos alarmantes, las personas sindicalistas se comunicaron con Juan Alfaro López, expresidente Ejecutivo del INA, quien les citó a una reunión con varias personas de la clase política del INA y personas funcionarias de altos puestos (Señor Alfaro López, comunicación personal vía correo electrónico, 15-21 de agosto de 2023). La sorpresa de SITRAINA fue descubrir que el ente de derecho privado sí existía y en pocas horas realizó una página Web incompleta que demostraba poca formalidad del pretendido instituto y, aun así, había sido avalado por Acreditación del INA. El artículo 21 bis dice literalmente:

Cuando el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) no tenga la capacidad de brindar la atención a una persona para un determinado servicio de capacitación y formación requerido por esta, en un plazo razonable y oportuno definido técnicamente por la institución vía reglamento, ya sea con su propio personal docente o mediante contratación de servicios, el Instituto podrá otorgar becas para cubrir el costo de dichos servicios en centros, públicos o privados, prestatarios de estos servicios a elección de las personas (Ley 6868, artículo 21).

Nuevamente, si se piensa esta reforma en función de la Revolución Industrial 4.0, el empleo del futuro y las necesidades

específicas de algunas empresas, principalmente ubicadas en parques empresariales bajo el régimen de zonas francas; el artículo 21 bis constituye una herramienta para que, cuando una de estas empresas necesite una capacitación demasiado especializada para que algunas personas trabajadoras puedan encargarse de partes específicas de un proceso complejo de producción y el INA, debido a la velocidad del cambio tecnológico, no esté lo suficientemente actualizada como para brindar este servicio; la institución tenga la posibilidad, no la obligación, de brindarle a esas personas una beca para que se formen afuera del INA y mejoren sus condiciones de calidad de vida, mediante el acceso a un mejor salario por un trabajo especializado y requerido por dicha empresa.

Sin embargo, este objetivo fue desvirtuado por las personas que impulsan el traslado de lo público a empresas privadas, en este caso que ofertan servicios educativos y generan lucro a partir de la venta de estos servicios. Debido a esto, el inciso c) del artículo 21 bis dice: “El servicio de formación y capacitación postulado debe ser uno de los definidos como prioritarios por el Instituto Nacional de Aprendizaje, según la demanda del mercado laboral”.

Este inciso abre las puertas para que, mediante un modelo de administración pública neoliberal que parta del “arcano político” de la clase política y los GPE, se pueda crear una necesidad, como una meta imposible de cumplir (una cantidad de personas egresadas de inglés en un periodo específico de tiempo), para argumentar que el INA no tiene la capacidad instalada de brindar ese servicio, considerar ese servicio como prioritario y justificar otorgar becas masivamente a personas para que se capaciten en esa necesidad creada, generando riqueza para algunas empresas, dedicadas a la venta de estos servicios.

Si se analiza el esquema abstracto de estas becas en uno de tantos mundos posibles e imaginarios que constituyen la compostibilidad de Leibniz (2011), entonces se puede comprender uno de los posibles peligros que yace potencialmente de fondo en este mecanismo. Si yo administro una institución pública y quiero darle plata de dicha institución

a una “empresa x” y no puedo darle directamente la plata a la “empresa x”, pero puedo darles la plata a las personas “a”, “b”, “c” y “d” para que se la den a la “empresa x”, mi objetivo estará cumplido.

En otras palabras, la creación de una necesidad imposible de cumplir, la cual puede derivar de las metas de gobierno o de una interpretación de estadísticas de otras organizaciones de carácter privado, como la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), no justifica que el INA no tenga la capacidad instalada y se vea obligada a otorgar becas masivamente a estudiantes para que estudien, principalmente inglés, en institutos privados que no son directamente subcontratados por el INA para que brinden capacitaciones con los programas del INA.

Nuevamente, el objetivo de este mecanismo es dirigir fondos del INA a empresas privadas y no la calidad ni la capacidad de respuesta del INA a las necesidades de las personas trabajadoras, empleadoras y consumidoras del mercado nacional. Lo que prima es el “arcano político” de la clase política, los GPE y su errada idea de “desarrollo”.

Con la reforma de los artículos 18 y 21 bis y el modo en que fueron empleados por la administración neoliberal, se ha perdido la razón de ser del INA y hacen que la institución no cumpla con los principios básicos de la justicia por los cuales fue creada.

Para finalizar, es importante dejar en claro como el dinero destinado a este tipo de becas ha crecido exponencialmente en el INA:

A pesar de esto, según los datos suministrados por Rocío López Monge, Jefa de la UPE, mediante el oficio UPE-241-2023, para 2023 el presupuesto asignado para becas 21 bis es de 159,3 millones, lo cual se corresponde con el 0,12% del presupuesto institucional. En contraste, para 2024 se ha estimado presupuestar 2 058,8 millones de colones para becas 21 bis, lo cual representa el 1,53% del presupuesto institucional 2024 e implica un aumento de 1899,5 millones de un año a otro. Luego, el presupuesto estimado de

2024 para becas 21 bis es 12.9 veces mayor que el de 2023 (Paniagua, 2023, p. 43).

#### 4.2.3. UN RÉGIMEN PRIVADO DE EMPLEO PARA UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

Si los artículos 18 y 21 bis potencian mecanismos para que el INA pueda contratar directa o indirectamente a empresas para que impartan los servicios educativos que le corresponde brindar al INA; el artículo 24 le otorgaba a la administración del INA las herramientas necesarias para debilitar la capacidad instalada, dándole la posibilidad de reducir la cantidad de personas trabajadoras y desmejorar las condiciones laborales y, a partir de ahí, justificar que el INA no tiene la capacidad de ofertar “x” cantidad de servicios y, por lo tanto, esos servicios deben ser tercerizados.

Esto se inserta en la lógica de la globalización neoliberal y la mercantilización de la educación. A propósito,

Gestión de resultados: eliminar la relación entre las titulaciones y los puestos de trabajo en la educación e introducir la idea de una “combinación de competencias” en los centros escolares, con el fin de reducir el personal docente titulado y, por otro lado, aumentar la cifra de personal sin titulación al que se paga menores salarios y se le exigen contratos mucho más flexibles; y, por último, adoptar sistemas de evaluación y revisión de resultados de los docentes. Una vez más, todas esas modalidades de actuación se llevan a la práctica con el propósito de hacer que los centros de enseñanza se comporten más bien como empresas y que las aulas se conviertan en formas de producción (Ball y Youdell, 2008, pp. 28-29).

En Costa Rica, antes de la entrada en vigencia de la *Ley Marco de Empleo Público* (10 de marzo de 2023), el empleo público era regido por una filosofía de servicio civil, la cual estableció un derecho público para regular las

relaciones del empleo público, y una Dirección General del Servicio Civil para definir los mecanismos de contratación y despido en las instituciones públicas.

La reforma inconstitucional del artículo 24 creaba un régimen de empleo privado en el INA, ya que las relaciones laborales no eran regidas por el Estatuto del Servicio Civil sino por la Junta Directiva de la institución. Esto hacía que las relaciones laborales se regularan por el marco legal del Código de Trabajo y no por el derecho laboral público del servicio civil:

El recurso humano del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) estará sometido a un régimen de empleo que garantice la idoneidad en la selección de las personas funcionarias y se registrará, en cuanto nombramiento, remoción y condiciones laborales, por las regulaciones que, en ejercicio de su potestad reglamentaria, apruebe la Junta Directiva de la institución en total respeto de los derechos y las garantías laborales (Ley 9931, extracto del artículo 24).

Entre otros aspectos, esto implicaba una modificación de las condiciones de contratación y de despido. Valiéndose de este artículo, la Junta Directiva aprobó un Reglamento Autónomo de Servicios (RAS), declarado también inconstitucional, que establecía que los puestos más importantes de la institución eran puestos de confianza nombrados a discreción por el presidente Ejecutivo o sometidos a dudosos procedimientos de Recursos Humanos, donde se terminaba imponiendo la voluntad de la Presidencia Ejecutivo y de la Gerencia General.

Para una mejor comprensión, las tres principales jefaturas del INA son: a) la Presidencia Ejecutiva, b) la Gerencia y la Subgerencias y c) las Gestorías. Las Gestorías se encargan de gestionar las políticas institucionales y los puestos de “gestores”<sup>11</sup> pasaron

11 Ball y Youdell (2008) profundizan en el papel de las personas gestoras en la mercantilización neoliberal de la educación: “El aumento de la importancia del concepto de nueva gestión pública y la

a ser “puestos de confianza”, nombrados a discreción por el presidente Ejecutivo. El RAS sostiene que:

Las personas directoras de gestión, cuyo nombramiento tiene naturaleza de confianza, podrán ser de nombramiento discrecional y de libre remoción por parte de la Presidencia Ejecutiva, para lo cual deberá cumplir con los requisitos del cargo de conformidad con los instrumentos técnicos del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos (artículo 51).

Con la reforma del artículo 24, estas personas eran nombradas a discreción por el Presidente Ejecutivo, quien las podía despedir de la misma manera.

Otro ejemplo son los procedimientos cuestionables para contratar a las jefaturas en el INA. De acuerdo con el procedimiento P URH PD 16, tal y como se encuentra estipulado en el momento de la redacción de este trabajo, las Jefaturas de las Unidades Regionales son elegidas por un panel compuesto por la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia General, un Subgerente y un Gestor, donde el gestor es nombrado como un puesto de confianza del presidente Ejecutivo. Con anterioridad, estas contrataciones eran realizadas por un procedimiento determinado por la Dirección General del Servicio Civil y los nombramientos eran asignados a las personas técnicamente más idóneas para el puesto, no mediante un mecanismo poco transparente, como si el INA fuera una empresa privada y pudiera contratar de acuerdo con los criterios, objetivos o subjetivos, de las personas dueñas o las personas gerentes de tales empresas.

---

función del gestor escolar (school manager) son algunas de las nuevas características básicas de la privatización encubierta. La figura del gestor es relativamente nueva en el ámbito de las organizaciones del sector público y se ha convertido en el protagonista principal de la reforma del sector público y de la introducción de cuasi mercados” (p. 25).

En relación con las condiciones de despido, de acuerdo con el espíritu del servicio civil, antes de la Ley Marco de Empleo Público, en Costa Rica una persona empleada pública solo puede ser despedida valiéndose de tres procedimientos: a) un dictamen del Tribunal del Servicio Civil que compruebe que dicha persona ha cometido faltas muy graves y requieren de su despido; b) una reestructuración, proceso que implica la participación no solo de la institución en cuestión (en nuestro caso el INA), sino también del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Dirección General del Servicio Civil y el sindicato (en este caso, SITRAINA); c) una movilidad laboral, donde la persona trabajadora acepta ser despedida y recibir algunos beneficios, regulados por la ley, para aceptar su desvinculación laboral de la institución.

Con la reforma del artículo 24, el despido en el INA se convirtió en un proceso más sencillo, ya que estaba sujeto únicamente a las consideraciones del Presidente Ejecutivo y del resto de la Junta Directiva. O sea, de acuerdo con Ricardo Jara Núñez, ex-Secretario General de SITRAINA, con un pequeño diagnóstico podían despedir a cualquier persona funcionaria del INA, sin necesidad de recurrir al Tribunal del Servicio Civil, a una reestructuración o una movilidad laboral.

Como si se tratara de cualquier empresa privada, la administración neoliberal del INA tenía una herramienta funcional para reducir la planilla de la institución y: a) contratar personal que se adecúe a la transformación del INA en una sucursal de la organización privada *WorldSkills International* (Paniagua, 2023); b) despedir a personal docente que brinda servicios educativos y a personal administrativo que brinda servicios de apoyo, en sectores no acordes con la visión de la sucursal de esa organización privada; c) debilitar la capacidad de respuestas de la institución a las necesidades de la sociedad y así justificar que el presupuesto se emplee en la ejecución de lo expuesto sobre el artículo 18 y el artículo 21 bis.

En otras palabras, el nuevo régimen de empleo privatizaba las relaciones laborales de

las personas funcionarias con el INA y desnaturalizaba la relación de derecho público que debe existir en el empleo público.

## 5. CONCLUSIONES

Las dinámicas históricas del neoliberalismo en América Latina han impulsado, primero mediante regímenes violentos y luego a través de una ideología racionalista que se basa en el “sentido común” del axioma del neoliberalismo la idea de que las empresas privadas ofrecen mejores bienes y servicios, y brindan mejores condiciones laborales que las instituciones públicas. A partir de este trasfondo ideológico, los GPE han impulsado reformas a algunas leyes y la clase política ha establecido normativas internas en las instituciones públicas, las cuales tienden a la privatización de los servicios que el Estado brinda a la población.

En el ámbito educativo, en América Latina estas reformas y normativas internas han transformado gran parte de las instituciones educativas en cuasi mercados (con una estructura más similar a una empresa que a una institución pública educativa) y este es un paso significativo en el tránsito hacia la privatización.

Estas dinámicas no afectan solamente a la Educación Superior sino a todos los modelos educativos, entre ellos la EFTP.

En Costa Rica, los mecanismos de la reforma del artículo 18, el artículo 21 bis y el artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, convierten a la institución en un cuasi mercado para debilitar la capacidad instalada de la institución. Esto con el fin de que el INA no pueda aumentar la calidad ni la cantidad de los servicios educativos que ofrece y poder justificar “técnicamente” la incapacidad del INA de satisfacer una determinada demanda y recurrir a la tercerización o subcontratación de empresas privadas para que lucren con los servicios que le corresponden brindar al INA.

Esto demuestra la necesidad de ampliar la reflexión sobre los procesos neoliberales de mercantilización y privatización de la educación, más allá de la Educación Superior, porque actúan con fuerza en otros modelos educativos como la EFTP.

De ahí la importancia de que organismos internacionales dedicados a promover y generar una mejor EFTP en el mundo y unidades de investigación universitaria en el ámbito nacional colaboren con el financiamiento de investigaciones que analicen críticamente este proceso de desmantelamiento de la EFTP en Costa Rica.

Por último, al respecto de la investigación sobre EFTP en el país, se debe ir más allá de aquellos estudios dedicados a hacer una exposición positivista y carente de crítica de la situación coyuntural en la que se enmarca la realidad de la EFTP nacional.

## 6. REFERENCIAS

- Acuña Soto, J. (19 de mayo de 2022.). Oficio AL-FPFA-71-OFI-014-2022 dirigido a la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Archivo de Agendas del Consejo Directivo, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Sesión Ordinaria 23-2022.
- Paniagua, E. (2023). *Informe técnico y académico de la posición de SITRAINA sobre el proceso de reestructuración del INA*. SITRAINA. <https://sitraina.com/contenido/843/informe-tecnico-y-academico-de-la-posicion-de-sitraina-sobre-el-proceso-de-reest>
- Asociación Horizonte Positivo (2023). Asociación Horizonte Positivo. <https://horizontepositivo.org/>
- Ball, S. y Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta en la Educación Pública*. Instituto de Educación, Universidad de Londres. [https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball\\_s.\\_y\\_youdell\\_d.\\_2008\\_la\\_privatizacion\\_encubierta\\_en\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf)
- Copi, I. y Cohen, C. (1995). *Introducción a la lógica*. LIMUSA
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Tusquets Editores.
- Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Ediciones Rialp
- Gallardo, H. (2021). El impacto del modelo neoliberal en las instituciones latinoamericanas. *Siwo*, 14(2), pp. 55-78

- Hayek, F. (1978). *El atavismo de la justicia social*. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1520/2585>
- Hinkelammert, F. (2017). *La religión neoliberal del mercado y los derechos humanos*. Editorial Arlekin.
- Instituto Nacional de Aprendizaje (1995). *Reseña Histórica*. INA.
- Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje (18 de julio de 2022). Acta 25-2022. ACTA\_SESION\_ORDINARIA-25-2022.pdf
- Kant, E. (1980). *Fundamentación metafísica de las costumbres*. Espasa-Calpe.
- Leibniz, G. (2011). *Obras*. Editorial Gredos.
- Ley 6868 de 1983. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 06 de mayo de 1983. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=12026&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=12026&strTipM=TC)
- Ley 9931 de 2021. Ley de fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la Revolución Industrial 4.0 y el empleo del futuro. 18 de enero de 2021. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=93545&nValor3=0&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=93545&nValor3=0&strTipM=TC)
- Ley 10159 de 2023. Ley Marco de Empleo Público. 08 de marzo de 2022. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC)
- Marchena, J. (2020). Imaginarios y cultura política de una élite costarricense. La construcción del poder simbólico de la familia Jiménez (1810-2010). *Revista de Historia*, 81, 67-101
- Mosca, G. (2004). *La clase política*. Fondo de Cultura Económica.
- Ortega y Gasset, J. (1982). Misión de la Universidad y otros ensayos sobre educación y pedagogía. *Revista de Occidente*.
- Padilla, E. (2014). Neoliberalismo y educación. *Revista de Lenguas Modernas*, 20, 337-370.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Harvard College.
- Retana, J. (2020). Cortocircuito económico en Costa Rica durante el siglo XXI. *Revista Rupturas*, 10(1), 45-72.
- Ricardo, D. (2004). *The principles of Political Economy and Taxation*. Dover Publications Inc.
- Robles, F. (2014). Transformaciones y concentración en los Grupos de Poder Económico en Costa Rica (1980-2012). *Revista Mexicana de Sociología*, 1.
- Robles, F. (2016). Fotografía de la Familia ¿Quiénes y cómo son los Grupos de Poder Económico en Costa Rica? En Díaz, D. y Viales, R. (Eds.), *Desigualdad(es) social(es) e Historia en Centroamérica*. CIHAC.
- Rorty, R. (1998). *La justicia como lealtad ampliada*. Paidós.
- Schmitt, C. (1985). *La dictadura*. Alianza Editorial.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. Editorial Universitaria Centroamericana.
- Smith, A. (2003). *The wealth of nations*. Bantam Dell.
- Torres, J. (2017). *Políticas educativas y construcción de las personalidades neoliberales y neocolonialistas*. Marata.
- Vega, J. (2010). El ataque del Banco Mundial a las universidades y los derechos culturales. En J. Carbajo, J. Gómez y E. Saxe (Eds.), *Banco Mundial y el (des) financiamiento de la educación superior pública* (pp. 1-12). Facultad de Ciencias Sociales. <https://www.calameo.com/read/0003610601615a5b57485>

