

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i.
Comisión de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
COMISIONECONOMICOS@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Aprovecho la presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes el 12 de junio de 2018, sobre el proyecto de ley que se tramita en el expediente 20705: **"LEY PARA LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL - TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL EN COSTA"**, procedo a referirme en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

La Defensoría de los Habitantes ofrece a los y las diputadas el presente criterio al amparo de la Ley de la Defensoría de los Habitantes y en su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) con estatus A según los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París).

En primer término, se debe indicar que la Defensoría de los habitantes concuerda con que la Educación Dual debe contar con un marco jurídico regulatorio que la incluya como una modalidad educativa que favorezca la educación y la formación técnica de las y los estudiantes del país.

La Defensoría considera que, si bien la Ley se plantea como un marco para regulador de la educación o la formación profesional técnica en la modalidad dual, deja por fuera a las ramas, programas o modalidades académicas-educativas impartidas por el Ministerio de Educación Pública (MEP), como por ejemplo la modalidad del Ciclo Diversificado de la educación media y las universidades públicas de educación superior, lo que debilita la integralidad de la propuesta.

Crea instancias que tienen duplicidad de funciones, con posible afectación constitucional y existen contradicciones entre la exclusión de programas como los del MEP y las universidades públicas, cuyo papel es confuso, según diferentes articulados como se verá.

Asimismo, la población que se puede insertar en el programa queda muy reducida al incorporar, sólo personas mayores de 17 que cuenten con el requisito de haber aprobado III Ciclo de Educación General Básica y estar inserto en el sistema educativo en los últimos dos años.

El proyecto en su exposición de motivos no toma en cuenta las experiencias que el MEP y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) han venido formulando e implementando en los últimos años, por lo que no queda claro si para la formulación del proyecto de ley, se tomó en cuenta el criterio de estas instituciones, aspecto que, para la Defensoría de los Habitantes, es de vital importancia para poder construir una propuesta que incluya las experiencias acumuladas en el país.

Por lo anterior, la Defensoría manifiesta su disconformidad con el texto propuesto y recomienda a los diputados y las diputadas que se archive y se proceda a la construcción de un nuevo proyecto de ley que amplíe su ámbito de acción con miras a contar con un marco nacional de cualificaciones para la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica, que incorpore recomendaciones, experiencias y necesidades del Ministerio de Educación Pública, el INA, el Consejo Superior de Educación, el Consejo Nacional de Rectores, el Ministerio de Trabajo, la Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial (UCCAEP) y a la Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE) entre otras instituciones.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de las y los habitantes, así como la de velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**), la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente, es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación. Ello en forma adicional, al control de legalidad que por ley le ha sido atribuido a esta institución.

3. Antecedentes del proyecto de ley.

El proyecto del Ley plantea como antecedentes un acuerdo de el INA del 2012, pero no incluye los esfuerzos que ha realizado el MEP implementar la Educación Dual. Al respecto, se citan algunos antecedentes contenidos en el documento remitido por el MEP a solicitud de informe de la Defensoría de los Habitantes, mediante oficio DM-0058-01 de fecha 19 de enero de 2017, titulado: **Fortalecimiento del Sistema Educativo en la modalidad dual para la promoción del desarrollo del talento humano y la empleabilidad de la población joven en Costa Rica**, que, entre otros, indica:

"En nuestro país, la discusión sobre el tema de educación dual comenzó en la década de los 80, algunos foros y actividades incentivadas por distintas organizaciones locales e internacionales, llamaron la atención sobre la importancia de introducir una modalidad educativa que favoreciera efectivamente la transición del estudiante al mundo laboral. Es hasta la década de los 90, que se comienzan a gestar las primeras experiencias guiadas desde la modalidad dual de la educación y formación técnica con la puesta en marcha de algunas experiencias piloto desarrolladas en el Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), universidades públicas y privadas y algunos institutos de educación.

Durante este periodo histórico, surgieron necesidades y oportunidades que avalaron la idea de implementar experiencias desde la modalidad dual. Esas necesidades y oportunidades se relacionan con una nueva forma de desarrollo económico y productivo que vislumbraba nuevas tendencias tecnológicas, económicas, educativas, entre otras.

No obstante, el contexto de implementación, así como el desarrollo metodológico de los programas piloto en diferentes instituciones, incidieron en el éxito o no de dichos intentos. Entre los que se pueden señalar: aspectos del marco jurídico en relación a los contratos laborales o convenios de aprendizaje, la rigidez de las estructurales institucionales, las flexibilidades o inflexibilidades para la articulación, la concepción de educación dual y formación dual, el compromiso empresarial y la sostenibilidad financiera de los proyectos.

En la actualidad, surgen diversas propuestas, nacidas en grupos políticos y económicos interesados en solucionar o disminuir algunas problemáticas estructurales de la economía, empleo, educación y formación. Asimismo, emergen resistencias y contraargumentos en sectores intelectuales y gremiales-sindicales que señalan debilidades acerca de la forma en que se ha intentado introducir sin estudios previos, esta modalidad en el país.

El proyecto "Fortalecimiento del sistema educativo en la modalidad dual, para la promoción del desarrollo del talento humano y la empleabilidad de la población joven de Costa Rica", busca generar conocimientos y experiencias que permitan establecer un modelo dual que responda a la realidad costarricense, de manera tal que se pueda ajustar la oferta educativa de acuerdo con las necesidades y expectativas del mercado laboral. De esta manera, se contribuye a la mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes, así como con la productividad del país.

Esta iniciativa es la primera que plantea la articulación entre el sistema educativo considerando los niveles del Marco Nacional de Cualificaciones para Educación y Formación Técnico Profesional (MNC-EFTP-CR). Aunado a lo anterior, la integración de todos los interlocutores clave en una discusión nacional sobre los beneficios de la educación dual, así como de la estrategia metodológica por seguir, para generar el modelo que se ajuste a las necesidades y realidades que presenta el país, sustentado en investigaciones científicas.

La siguiente propuesta consta de tres fases: Plan Piloto en Automotriz para establecer el modelo dual para Costa Rica articulando los cinco niveles del MNC-EFTP-CR; Cátedra Internacional para el desarrollo de la Educación Profesional y Empresarial; Diseño de un plan de estudios de posgrado en Pedagogía Dual.¹

¹ DM-0058-01 de fecha 19 de enero de 2017, por el Despacho de la entonces Ministra de Educación Pública, titulado Fortalecimiento del Sistema Educativo en la modalidad dual para la promoción del Desarrollo del talento humano y la empleabilidad de la población joven en Costa Rica en respuesta a solicitud de informe de la Defensoría de los Habitantes, oficio DH-DNA-020-2017 del 10 de enero de 2017.

Este mismo documento cita como antecedente lo indicado en el documento Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica, elaborado por varias instituciones incluidas el MEP, el INA, El Consejo Nacional de Rectores, el Ministerio de Trabajo, entre otras, y en el que se indica:

"La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), coinciden en la necesidad de articular el sistema educativo, con la finalidad de lograr reconocimiento de competencias, la certificación y la articulación en los diferentes niveles educativos, para alcanzar la formación integral y aprendizaje permanente.

En este contexto y retomando las observaciones de la OCDE (2015), un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Costa Rica, proporciona entre otros beneficios los siguientes:

1- Facilita y clarifica la articulación en el sistema educativo. Lo anterior, al ubicar las cualificaciones en niveles y establecer las relaciones entre estos.

2- Posibilita la creación de espacios de cooperación entre los actores sociales relacionados con la Educación y Formación Técnico Profesional (EFTP): empleadores, centros de formación, entes públicos y privados, sociedad civil.

3- Establece parámetros para la formación y valoración de competencias de acuerdo con los niveles de cualificación.

4- Proporciona al sector empleador claridad sobre las competencias asociadas a los niveles de cualificación, que otorgan los centros de formación.

5- Facilita a las poblaciones que opten por la EFTP, las competencias que adquirirán, la ruta por seguir para la formación y las oportunidades de empleo.

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en el estudio "Mapeo de los programas de EFTP" (2014), evidenció la necesidad de un ordenamiento de la oferta de la educación técnica y formación profesional. A partir de este estudio, se establecieron relaciones con el INA y el MEP, con el fin de aunar esfuerzos para formular un marco nacional de cualificaciones, aprovechando las experiencias y aprendizajes de estas instituciones.

En el año 2015, el Ministerio de Educación Pública (MEP) (Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras), el Consejo Superior de Educación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (Dirección General de Planificación y Departamento de Salarios Mínimos), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Consejo Nacional Rectores (CONARE) aúnan esfuerzos para desarrollar el Marco Nacional de Cualificaciones. En setiembre del mismo año, el Consejo Presidencial de Innovación y Talento Humano; presidido por la señora Ana Helena Chacón Echeverría; Vicepresidenta de la República de Costa Rica y coordinado por la señorita Ana Ruth Villarreal García, declara de interés la formulación de un marco nacional de cualificaciones para la EFTP y convoca al MTSS, MEP, INA y CONARE, para trabajar en conjunto, la formulación de la propuesta.

A partir de dicha convocatoria, se conforma un equipo de trabajo integrado por dos representantes de cada una de las cuatro instituciones públicas, con el fin de elaborar la propuesta del marco nacional de cualificaciones para la EFTP de Costa Rica. Como primera tarea, la comisión presentó la hoja de ruta (Anexo 1)

para el desarrollo del trabajo, la cual fue aprobada por el Consejo Presidencial de Innovación y Talento Humano (CPITH) en la sesión del 10 de noviembre del 2015.

El 10 de diciembre del 2015 el CPITH convoca a la Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial (UCCAEP) y a la Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE) a un taller para presentarles la propuesta preliminar del MNC-EFTP-CR e invitarlos a integrarse al trabajo de la Comisión Interinstitucional.

El 14 de diciembre del 2015 la comisión entrega la propuesta preliminar a la Secretaría del Consejo Presidencial de Innovación y Talento Humano, desde la cual se remitió a las autoridades de las instituciones participantes, con el fin de obtener las observaciones."

En dicho marco se indica que el sistema educativo costarricense se fundamenta en la Constitución Política donde se establece que el desarrollo de la educación pública está a cargo del Estado. El Consejo Superior de Educación (CSE) es el órgano de naturaleza constitucional (art. 81 de la Constitución Política) con personería jurídica instrumental y presupuesto propio, que tiene a su cargo la orientación y dirección de la enseñanza oficial.

En el documento de cita, se indica que "Costa Rica visualiza la educación como el sistema que favorece la adquisición de habilidades, destrezas, conocimientos, valores, actitudes, comportamientos y formas de ver el mundo. Propicia y estimula el desarrollo integral de la persona y su transformación individual y social. Asimismo, señala, que la educación es un derecho humano, que permite a las personas participar activamente en la sociedad civil y en la vida económica del país.

En el sistema educativo se propicia la formación en el área técnica, con el propósito de responder oportunamente a la demanda del mercado laboral, sustentado en el artículo 67 de la Constitución Política. Además, promueve el desarrollo de competencias para la vida y el trabajo.

El MEP es el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la educación, rector encargado de administrar el sistema educativo nacional y ejecutar todas las disposiciones pertinentes. Le corresponde en forma exclusiva y específica, la ejecución de la política educativa y las determinaciones que emanen del Consejo Superior de Educación, el cual preside.

Para la UNESCO, "la educación y formación técnica profesional (EFTP) es aquella parte de la educación que se ocupa de impartir conocimientos y destrezas o capacidades para el mundo del trabajo (1), comprende sectores y ramas de la producción de bienes y servicios. En algunos países y sistemas educativos se ha denominado en forma distinta a la EFTP. Por ejemplo: educación o enseñanza profesional, educación técnica, educación técnica profesional, formación ocupacional, educación y formación profesional, formación profesional y educación profesional, entre otros.

Se denomina técnico a una persona egresada de un plan de estudios de la EFTP, que ha desarrollado competencias asociadas a un nivel de cualificación, en áreas del conocimiento y tiene condiciones para continuar en su proceso de educación y formación permanente.

El técnico de EFTP tiene los conocimientos, habilidades, actitudes, valores culturales y éticos correspondientes a una cualificación. El plan de estudios integra los campos de la formación general, científico-tecnológica, técnica específica, así como el desarrollo de prácticas profesionales y el uso de herramientas que permita la inserción laboral en el sector productivo. Además, posee autonomía y responsabilidad en la solución de problemas diversos, de acuerdo con la descripción de cada nivel del marco de cualificaciones de la EFTP.

La preparación de técnicos en el país se desarrolla en dos subsistemas:

- *La Educación Técnica Profesional (ETP), que ofrece el Ministerio de Educación Pública (MEP) y los colegios privados, como una modalidad del ciclo diversificado de la educación media.*
- *La Formación Profesional que es desarrollada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), empresas y organizaciones privadas.*

2.1 Educación Técnica Profesional

La Educación Técnica Profesional (ETP) es un subsistema del Sistema Educativo Costarricense. Constituye una alternativa que propicia la incorporación de hombres y mujeres al campo laboral y promueve una formación integral. Proporciona igualdad de oportunidades en términos de acceso equitativo y no discriminatorio, en la oferta de especialidades en los Colegios Técnicos Profesionales (CTP). El subsistema de ETP ofrece formación en dos direcciones: exploración vocacional ubicada en el III Ciclo Educación General Básica (EGB) y la formación en una especialidad técnica en el nivel de la Educación Diversificada.

La ETP, como parte del Sistema Educativo Costarricense, se enfoca en la formación integral, considera la formación académica propia de la educación secundaria, el estudio de una especialidad técnica, incluyendo las tecnologías y temáticas requeridas para la incorporación en el mercado laboral. Fomenta la adquisición de conocimientos prácticos, actitudes y valores, comprensión y conocimientos teóricos referentes a los procesos productivos agrupados en especialidades técnicas de acuerdo con los tres sectores de la economía: agropecuario, industrial, comercial y servicios.

Esta modalidad facilita el desarrollo armonioso de la personalidad; propicia la capacidad de entender, juzgar, analizar críticamente y de expresarse en forma asertiva; prepara para el aprendizaje permanente, mediante instrumentos tecnológicos, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; desarrolla la capacidad de adaptación a los cambios sociales y tecnológicos, toma de decisiones, participación activa, trabajo en equipo y desarrollo de emprendimientos.

La ETP, concebida como preparación para el ejercicio de una profesión, se organiza de modo que satisfaga positivamente las exigencias sociales, económicas y educacionales del país. Asimismo, mantiene estrecha relación con las empresas, de manera que en los programas de estudio se incluyen conocimientos científicos y tecnológicos requeridos para una rápida adaptación de las nuevas tecnologías. El egresado de una especialidad de ETP concluye con el diploma de Técnico en el Nivel Medio y está en capacidad de continuar con estudios de nivel superior.

2.2 Formación Profesional

La Formación Profesional, es un subsistema del sistema educativo nacional. Comprende toda actividad institucionalizada, intencionada, organizada, sistematizada, y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados, con el objetivo formar a personas jóvenes y adultas en el desarrollo de competencias para el mundo del trabajo. Es asumida por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y por otros entes públicos y privados.

La Ley 6868, establece que el INA es un ente de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene 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 de la población costarricense.

El INA para cumplir sus fines tiene como atribuciones: organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica, diseñar y ejecutar los planes de estudio de la formación profesional y cursos para capacitación, además prestar asistencia técnica a instituciones y empresas, así como establecer empresas didácticas y centros de formación. Así como desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores.²

Como se observa es una institución autónoma ejecutora de políticas y programas en formación técnica, mas no cumple funciones rectoras en la materia, lo cual le corresponde en forma exclusiva al MEP.

4. Contenido del proyecto de Ley.

El proyecto pretende, según se indica en la exposición de motivos, dotar al país de una Ley para la Regulación de la Educación o Formación Profesional-Técnica en la Modalidad Dual en Costa Rica, que establezca el marco jurídico en que se desarrollaría.

“Indica que la modalidad dual se muestra como una alternativa que podría coadyuvar en la mejora de varios aspectos requeridos en nuestra actualidad, pero también como un excelente mecanismo para la capacitación técnica del recurso humano, mediante la figura del abordaje metodológico teórico- práctico, en donde se estimulan los aprendizajes de manera más cercana a la realidad laboral, en el entorno del sector empresarial. Sin dejar de lado a la persona estudiante para quienes resultan de gran valor el fomento de una educación integral como parte de la búsqueda de aprendizajes más duraderos que conlleve como resultado la conformación de un mejor recurso humano, con experiencia y capacitado.”³

Dicha exposición de motivos, señala que en nuestro país se cuenta con estudiantes que requieren realizar sus prácticas en ambientes que proyecten la realidad del mundo laboral, pero que el sector educativo tiene limitaciones en cuanto a equipos de punta para el desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje para sus estudiantes, los cuales si están disponibles en el sector empresarial, el cual a su vez tiene el requerimiento de un recurso humano con experiencia y capacitación para su contratación.

Todo lo anterior, en el marco de una coyuntura nacional, en donde el país tiene la necesidad de reactivar su economía, mejorar sus indicadores de empleabilidad, disminuir aquellos asociados con el subempleo y

² *Ibidem.*

³ Proyecto de Ley n° 20705, exposición de motivos, pág. 3.

el empleo informal, así como con la urgencia en la disminución en los indicadores de pobreza y pobreza extrema.

En los fundamentos del proyecto de ley, se hace referencia al Cuarto Informe del Estado de la Educación elaborado en el 2012, en el que se señaló que, *"... a pesar de los esfuerzos realizados para incrementar la cobertura educativa en la modalidad técnica, esta enfrenta retos importantes de calidad, disponibilidad de recursos, actualización de programas de estudio y sobre todo de articulación entre las distintas instancias que imparten este tipo de educación.*

*Asimismo, dicho Informe también concluye en la necesidad de un incremento en los graduados en el INA en las categorías de técnicos y técnicos especializados, tan requeridos por el sector empresarial, considerando que el área técnica profesional se muestra como una opción rentable dentro del mercado laboral, al reportar bajos niveles de desempleo e incentivos en ingresos para las personas que se colocan en los puestos de trabajo. ."*⁴

Se indica que *"... en el caso particular del Instituto Nacional de Aprendizaje, ante las imposibilidades materiales de capacitación en las empresas que se desprenden de la Ley de Aprendizaje, y sus reformas, Ley N.º 4903, de 17 de noviembre de 1971, el INA ha implementado una nueva modalidad que ha facilitado la formación de los estudiantes en la modalidad dual, mediante la implementación de una práctica supervisada, ideando asignarle a la etapa productiva que se desarrolla en la empresa, el carácter de una materia más, para que esto facilite asignarle una beca al estudiante durante su realización en las empresas."*⁵

*"Empero, a pesar que a nivel administrativo se haya implementado una figura que permita la formación dual de forma ágil y oportuna, esta no resulta suficiente, pues requiere del sustento jurídico, lo cual constituye una de las razones por las cuales se justifica el planteamiento de esta iniciativa de ley."*⁶

Según se indica en la exposición de motivos, el *"... proyecto pretende mejorar los mecanismo de articulación interinstitucional, así como promover la alianza público - pública, pero también la alianza público - privada, como mecanismo para facilitar la incorporación de manera voluntaria a todos aquellos centros educativos comprendidos en la presente propuesta de ley con vocación técnico profesional, los cuales se conformarán en un sistema en el que todas las partes en mutua colaboración cumplan el objetivo de una formación técnica de estudiantes, con las capacidades requeridas por el mercado laboral. Siendo una opción atractiva para el sector empresarial, en beneficio de la población estudiantil del país que requiere prepararse para optar por el ejercicio de una ocupación calificada."*⁷

El proyecto en sí, pretende regular la formación técnico profesional en la modalidad dual, ya sea público o privado; sin embargo, excluye las ramas, programas o modalidades educativas impartidas por el MEP y las universidades públicas de educación superior, refiriendo tan solo a las instituciones de enseñanza superior parauniversitarias, reguladas por Ley n° 6541 y las de educación superior universitaria privada.

⁴ Ibídem.

⁵ Ibid, pág. 1.

⁶ Ibid, pág. 3.

⁷ Ibid, págs. 3-4

Posteriormente, se señala que en el caso de educación universitaria privada se rige por el Consejo de Educación Superior Universitaria Privada (CONESUP) y en el caso de universidades públicas por el Consejo Superior de Educación. Y, finalmente, en el caso de los institutos privados de formación técnico profesional se regirá por el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Entre las partes reconocidas en este proceso, se encuentra la persona estudiante de educación o de formación técnico profesional en la modalidad dual, el personal docente, la empresa formadora y dentro de ésta, la persona monitora (debidamente certificada por el INA, instituciones educativas acreditadas por el INA o las instituciones de educación superior pública) y la institución educativa.

Se hace referencia a beneficios y becas para cubrir las necesidades básicas del o la estudiante, tales como transporte, alimentación, vestido y equipo de protección personal. Además, se crea un convenio con fines educativos que se establece entre la institución educativa, la empresa formadora y la persona estudiante, para efectos de regular las obligaciones y responsabilidades de todas las partes.

Se establece que la relación establecida no es de carácter laboral ni tiene reconocimiento salarial, sino que para todos los efectos es de carácter civil con fines educativos.

Se crea una instancia de desconcentración máxima adscrita al MEP denominada **Consejo Nacional de Coordinación para la Educación y la Formación Técnico Profesional en la Modalidad Dual**. Este Consejo estaría conformado por las personas jefes del Ministerio de Educación, Trabajo y Economía, así como por el Presidente Ejecutivo del INA, dos representantes de la Unión de Cámara y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), un representante del CONARE y uno del CONESUP. Además, un representante del sector sindical.

Se crea una Secretaría Técnica del Consejo encargada de recibir y tramitar correspondencia, ejecutar y notificar acuerdos, convocar a sesiones y custodiar la documentación.

Financiamiento: el MEP deberá asignar recursos presupuestarios según el plan anual operativo, transferencias anuales del presupuesto de la República, contribuciones de organizaciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, donaciones y aportes voluntarios de los sectores productivos del país.

Funciones del Consejo:

- Emitir políticas en educación y formación técnico profesional en la modalidad dual.
- Mecanismo de articulación y asesor entre las instituciones involucradas.
- Promover la inversión.
- Desarrollar programas integradores.
- Promover el programa dirigido a grupos de población en estado de vulnerabilidad.

El Instituto Nacional de Aprendizaje tendrá la función de regular, coordinar y supervisar la formación técnico profesional en la modalidad dual y acreditar los programas que deben atender a atender las necesidades del sector productivo. Le corresponderá también al INA:

- Capacitar y certificar los monitores.
- Dar seguimiento y emitir recomendaciones de las actividades por el Consejo.
- Incluir a las poblaciones en estado de vulnerabilidad.
- Favorecer la atracción de inversiones y cooperar con organizaciones internacionales en el intercambio de experiencias.
- Elaborar los reglamentos correspondientes y el listado de ocupaciones que se requieran en consulta con el sector empresarial.
- Contar con un registro de los convenios.
- Evaluar la regulación, coordinación y supervisión de la modalidad dual, así como las acciones correctivas en la evaluación.

Requisitos en las empresas formadoras

- Contar con personas monitoras debidamente certificadas.
- Contar con infraestructura y equipamiento adecuado.
- Contar con pólizas de responsabilidad civil
- Acreditar requisitos ante la institución educativa.
- Ante el incumplimiento de estos requisitos, puede perder la acreditación.

Requisitos para las Instituciones Educativas.

- Contar con personal capacitado
- Contar con las condiciones de infraestructura, equipo, diseño curricular y demás recursos.
- Contar con pólizas estudiantiles.
- Remitir información al Consejo.
- Aprobación de planes y programas: de acuerdo al requerimiento y la capacidad de la institución.

Contenido del Convenio

- Obligaciones de las tres partes (institución educativa, empresa formadora y estudiante), ocupación, duración y distribución del tiempo, plazo de formulación, beneficios del estudiante, cláusula de resolución contractual por incumplimiento o rescisión por razones de fuerza mayor o caso fortuito.
- Requisitos del estudiante: edad mínima de 17 años, tener aprobado tercer ciclo de la Educación General Básica y haber estado matriculado durante los últimos 2 años en el sistema educativo formal.

Responsabilidades de las partes

5. Normas jurídicas vigentes y relacionadas con el proyecto de ley:

El artículo 77 de la Constitución Política “La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria” y las etapas del desarrollo económico del país, los planes nacionales de desarrollo, la Estrategia Nacional de Empleo y Producción, la oferta de formación para el trabajo, todo ello vinculado con la educación técnica y la formación profesional.

Ley Fundamental de Educación, No. 2298, Art 17, del 22 de noviembre de 1958.

La Ley de Aprendizaje, N° 4903 del 17 de noviembre de 1971.

Ley que regula instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria, N° 6541 del 19 de noviembre de 1981.

Ley de reforma integral ley N° 1362, Creación del Consejo Superior de Educación Pública", N° 9126 del 20 de marzo del 2013.

Ley del Instituto Nacional de Aprendizaje, N° 6868 del 6 de mayo de 1983.

Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739 del 6 de enero de 1998, art. 61.

Ley que otorga personalidad jurídica al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), N° 6162 del 30 de noviembre de 1977.

6. Análisis del contenido del proyecto:

A continuación, se procede a realizar algunas observaciones al proyecto de Ley presentado, no sin antes señalar que esta Defensoría reconoce la importancia y la necesidad de que el país cuente con una adecuada regulación normativa en materia de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual.

1. El proyecto de Ley incluye en la exposición de motivos la importancia de mejorar los mecanismos de articulación interinstitucional, así como promover la alianza público - pública, pero también la alianza público – privada, como mecanismo para facilitar la incorporación de manera voluntaria a todos aquellos centros educativos comprendidos en la propuesta de ley con vocación técnico profesional, los cuales se conformarán en un sistema en el que todas las partes en mutua colaboración cumplan el objetivo de una formación técnica de estudiantes, con las capacidades requeridas por el mercado laboral. Siendo una opción atractiva para el sector empresarial, en beneficio de la población estudiantil del país que requiere prepararse para optar por el ejercicio de una ocupación calificada.
2. Hace referencia al gran impacto para la población y las empresas con el surgimiento de la Universidad Invenio; sin embargo, no se aporta datos científicos que prueben los resultados de la experiencia.
3. Los antecedentes a los que hace referencia el proyecto son del año 2012 y no considera los esfuerzos realizados por el Estado en los últimos años para posicionar esta modalidad educativa en Costa Rica.
4. Deja por fuera, sin fundamentación alguna, la modalidad del ciclo diversificado de la educación media y las universidades públicas de educación superior, lo que la convierte en una respuesta parcial para regular la educación dual en Costa Rica.
5. En el articulado hay una contradicción entre lo que dice el artículo 1°, en el que excluye expresamente a las universidades públicas de educación superior, pero se incluye en el artículo 4,

a las universidades públicas autorizadas por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y luego en el artículo 14 señala que dicho ente debe de probar los planes y programas. Lo que claramente genera una confusión en cuanto a si estas universidades participan o no de la modalidad.

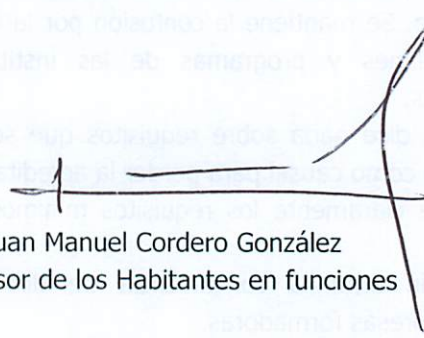
6. El artículo 3 en el inciso j) señala que el INA le corresponderá calificar, capacitar y certificar a la persona monitorea; sin embargo, no se crea presupuesto dentro del contenido del proyecto para atender este costo, ¿se consultó a INA si está en la capacidad de realizarlo? Labor técnica operativa que riñe con lo dispuesto en el artículo 2 *in fine*, que refiere a que la "...formación técnico profesional en la modalidad dual será regida por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)". Esta especie de regencia o rectoría no es conforme ni con la naturaleza del INA – institución autónoma-, ni con los propios órganos que sobre la materia crea el proyecto de ley.
7. En el artículo 3, el inciso g) es complementario del h) ya que para ser una institución educativa de modalidad dual debe necesariamente ser autorizada.
8. Artículo 5. Se crea un consejo de alto nivel, denominado Consejo Nacional de Coordinación para la Educación y la Formación técnica profesional en la modalidad dual, con desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Educación Pública; sin embargo, el artículo primero excluye a dicho Ministerio en todas sus modalidades, por lo que la participación de dicho Ministerio sólo recaerá en la formulación de políticas y asesoría. La creación implicará la creación de una nueva instancia administrativo-burocrática que ocupará recurso humano y presupuestario, cuando el país se encuentra realizando una reforma fiscal en la que pretende reducción de gastos. Tampoco aclara el proyecto la relación entre este Consejo y el Consejo Superior de Educación, órgano rector en materia educativa oficial según la Constitución Política, lo que podría generar roces de constitucionalidad.
9. Artículo 7. Debe incluirse también el inciso e) en cuanto a las autoridades, en este caso, el Presidente Ejecutivo del INA, que será miembro del consejo durante todo el tiempo que ostente el cargo, como así ocurre con los ministros/as.
10. Artículo 6. La conformación no tiene relación con los alcances del proyecto de Ley, dado que se excluye la educación formal- académica.
11. Artículo 9. No se tiene claridad quién administra los recursos que ingresan por distintas fuentes, públicas y privadas, pues no está como función del Consejo Nacional de Coordinación para la Educación y la formación Técnica Profesional en la Modalidad Dual, o del Instituto Nacional de Aprendizaje. Posteriormente, se establece que el Ministerio debe otorgar parte del presupuesto para esta modalidad, la Defensoría considera que se ha realizado un gran esfuerzo como país para que cumpla con presupuesto asignado constitucionalmente al MEP, para que luego se cercene en un proyecto en donde no participa académicamente.
12. Artículo 11. Se asigna muchas funciones técnicas a un Consejo de Alto Nivel, cuando éstas pueden delegarse en otras instancias. Considérense nuevamente las mismas observaciones del enunciado 7 de este criterio. No se considera entre los parámetros de las recomendaciones y políticas el aspecto de regionalización y las diferencias por Índice de Desarrollo Humano entre las diferentes regiones del país, donde la promoción de esta modalidad podría ser altamente beneficiosa.
13. Artículo 12. Las tareas asignadas a este Consejo impacta en las políticas. En ese caso, si por las funciones propias de las y los Ministros no se presentan a sesionar, quedaría en manos de gran parte del sector privado, lo cual no habría balance en los intereses, por lo que no es prudente

- sesionar con la mitad más uno del cuórum hay que revisar tema de cuórum. Adicionalmente, se considera que todos los acuerdos deben de ser votados por mayoría absoluta.
14. Artículo 14 se contrapone con el artículo 1, nuevamente se incorpora a las universidades públicas cuando ya fueron excluidas en el inicio.
 15. Pareciera haber duplicidad y sobreposición de funciones entre varias instancias, incluido el Consejo que se crea, pues se asignan funciones que ya están establecidas para el INA, que pareciera están asignándose también al Consejo. Asimismo, se incorpora en esta compleja estructura el CONARE –art. 14-.
 16. Artículo 15. Este proyecto hace referencia a los colegios universitarios y otras entidades parauniversitarias. Esto está regulado por el Consejo Superior de Educación Pública, según lo dispuesto en la Ley que regula instituciones de Enseñanza Superior Parauniversitaria, N° 6541 del 19 de noviembre de 1981. Esta ley aplica tanto para las instituciones de carácter público como privado (art. 4), por lo que se da un conflicto si esta labor se asigna al CONESUP.
 17. Artículo 16 párrafo 2do. Se mantiene la confusión por la instancia o instancias con competencia para acreditar los planes y programas de las instituciones educativas en relación con disposiciones anteriores.
 18. Artículos 18 y 19. No dice nada sobre requisitos que se relacionen con cumplir el programa diseñado y el convenio como causal para perder la acreditación.
 19. Artículo 20. No define claramente los requisitos mínimos para la aprobación de los planes y programas.
 20. Artículo 21. Confusión ante la concurrencia de diferentes instancias “rectoras” para la acreditación de las empresas formadoras.
 21. Artículo 22. Se excluye a personas de 15 a 17 años. No coincide la edad mínima con el requisito de tercer ciclo aprobado y últimos 2 años en el sistema educativo. No facilita la continuidad en la educación diversificada y tampoco promueve la reinserción en el sistema educativo técnico de quienes han abandonado los estudios –grave problema en el país- y desean reinsertarse con énfasis en la formación técnica. Recuérdese que de conformidad con el artículo 78 del Código de Niñez y Adolescencia, a partir de los 15 años hay capacidad jurídica para trabajar, por lo que, consecuentemente, la hay para recibir formación técnica-profesional.
 22. En el artículo 27. En cuanto a las responsabilidades de la empresa, no establece cuál es la responsabilidad en cuanto a los beneficios a la persona estudiante, pareciera que los beneficios solo los asume el Estado, no hay una responsabilidad empresarial, por ejemplo en el pago de transporte o alimentación o en cuanto a otorgar equipo de protección.
 23. Artículo 28 indica: *“Desempeñar con el debido interés las tareas asignadas por la persona monitora y la persona docente facilitadora de la institución educativa”*. Para mayor certeza jurídica, debería agregarse *“incluidas en el plan aprobado”*, pues es lo más importante para obtener la conclusión de estudios.
 24. El transitorio II debe revisarse debido a que, sin bien el Consejo tiene facultades muy amplias, no tiene asignado personal técnico para la redacción del reglamento en el plazo estipulado.
- b. Consideraciones generales del proyecto: En términos generales, se considera que la forma en que están redactados algunos artículos, así como el contenido de los mismos, no permite determinar con claridad el modelo de la educación o formación profesional-técnica dual, su propósito, alcance, a quién le corresponde la implementación, aprobación, autorización, capacitación de las empresas. Razón por la cual la propuesta debe revisarse en forma íntegra.

7. Consideraciones finales.

La Defensoría estima que la propuesta constituye un esfuerzo incompleto para regular la Educación Dual. Si bien se considera que se requiere una revisión integral del proyecto, en caso de no ser esa la voluntad legislativa, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica estima fundamental la consideración de las observaciones e inclusiones planteadas en este criterio. Ello, sobre todo, porque no se incentiva una verdadera educación dual, sino que enfatiza en una educación técnica, parauniversitaria y universitaria; y exige la parte académica, que sí se contempla en planes pilotos anteriores, incluso como un requisito para la formación universitaria. El grupo poblacional al que está dirigido es muy reducido y no aborda la situación real del país. Se crean innecesariamente instituciones, cuando existen algunas que pueden asumir dichas responsabilidades, así como hay traslapes de competencia.

Agradecido por la deferencia consultiva,



Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes en funciones

