

OEI

Organización de Estados
Iberoamericanos

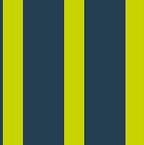
Organização de Estados
Ibero-americanos



Modelo Asociativo de Formación Profesional Dual en Costa Rica



RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DUAL



Modelo Asociativo de Formación Profesional Dual en Costa Rica



Autora

Ana Virginia Quesada Alvarado

Equipo Coordinador, OEI Costa Rica

Melisa Wong Sagel,
Directora, Oficina OEI Costa Rica
Melissa González Hernández,
Técnica de Proyectos,
Oficina OEI Costa Rica

Equipo Coordinador, OEI Secretaría General

Tamara Díaz Fouz,
Directora General de Educación
y Formación Profesional,
Secretaría General, OEI
Miriam Preckler Galguera,
Responsable de Formación Técnico
Profesional, Secretaría General, OEI

En colaboración con

Daniela Navarro Ortega

Diseño y maquetación

Mónica Vega Bule

Corrección de textos

Ana Hernández Pereira

ISBN: 978-84-86025-40-3

Publicado: abril, 2024

Contacto

Dirección General de Educación y Formación
Técnico Profesional, Secretaría General OEI.

educación@oei.int

Este documento se ha elaborado con la asistencia financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), en el marco del proyecto denominado: Promoción de la formación profesional dual para incrementar y mejorar el acceso al empleo digno y cualificado de los jóvenes de la región (Formación Profesional Dual para Argentina, Bolivia, Costa Rica y Honduras). Las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la opinión oficial de la AECID.



1 Introducción

Pag. 6

2 Metodología

Pag. 8

3 Caracterización de EFTP dual en Costa Rica

Pag. 12

4 Las condiciones de la implementación: costos y beneficios

Pag. 38

Contenido

- 3.1. Marco Regulatorio Específico de la EFTP en Modalidad Dual
 - Ley N°9728. Ley de Educación y Formación Técnica Dual
 - Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual
- 3.2. Gobernanza
 - La Comisión Asesora y Promotora de la EFTP dual
 - El Ministerio de Educación Pública
 - El Instituto Nacional de Aprendizaje
- 3.3. Convenios que formalizan la impartición de la EFTP dual
 - El convenio de matrícula
 - Convenio para la EFTP dual entre la empresa y el centro educativo
 - Convenio para la EFTP dual entre la empresa y un centro de formación para la empleabilidad
- 3.4. Financiamiento de la EFTP dual
 - El Fondo Especial de Becas para la Educación y Formación Dual
 - Participación de las empresas y otros actores en el financiamiento de la EFTP dual
 - Derecho a beca de las personas estudiantes.
- 4.1. Componentes de costos y beneficios en la implementación del modelo costarricense
 - Componentes de beneficios
 - Componentes de costos
- 4.2. Ámbitos y condiciones esenciales de la implementación
 - Ámbito estratégico o político
 - Ámbito de gestión y administración
 - Ámbito operativo

5 Recomendaciones para la implementación

Pag. 50

- 5.1. **Ámbito estratégico o político**
 - Una visión país clara y compartida
 - Una narrativa estratégica de comunicación
 - Información sistemática para la construcción de indicadores costo-beneficio
 - Monitoreo, seguimiento y evaluación
 - Dotación presupuestaria
- 5.2. **Ámbito de gestión y administración**
 - Estructura y roles claros
 - Consolidación de equipos técnicos
 - Digitalización de procesos críticos
- 5.3. **Ámbito operativo**
 - Estructura operativa y procesos definidos
 - Plan operativo contextualizado
 - Proceso flexible de producción de programas formativos

6 Conclusión

Pag. 62

Referencias

Pag. 64



1

Introducción

Las recomendaciones que se presentan en este documento son el resultado del estudio y del proceso de construcción efectuados en el marco del proyecto *Formación profesional dual en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Honduras*, desarrollado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con el propósito general de fortalecer un enfoque asociativo en el diseño e implementación de la educación dual en los cuatro países mencionados.

En el caso de Costa Rica, por los avances realizados por el país a partir de la formulación de la Ley N°9728, el estudio se enfocó en aspectos propios

de la implementación, tales como la puesta en práctica de la normativa y de los roles institucionales, la consolidación de los equipos de trabajo, la asignación presupuestaria o los procesos de diseño y desarrollo de programas, entre otros que se mencionaron como fundamentales por su importancia en la garantía de una ejecución deseable tendiente al logro de los objetivos de la Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) dual en el país.



Se presentan cuatro apartados:

En el primer apartado

se describe la metodología utilizada en el estudio.

En el segundo apartado

se exponen las características más relevantes del modelo de la educación y la formación técnica profesional dual (EFTP dual) en Costa Rica.

En el tercero

se analizan las condiciones de la implementación que se extrajeron del proceso de entrevista a personas informantes clave.

En el cuarto apartado

se sugieren las principales recomendaciones para la implementación, derivadas del análisis.



2.

Metodología



El estudio se desarrolla en tres fases:

● La fase de contextualización

en la cual se hace el relevamiento de información sobre el estado de la EFTP dual en el país, revisándose los documentos oficiales, legales y académicos relacionados.

● La fase de entrevistas

con personas informantes clave, representantes de las diferentes instancias y sectores participantes en la implementación de EFTP dual en el país.

● La fase de mesas de trabajo

cuyo propósito es la ampliación y profundización de los aspectos derivados de las entrevistas.

Como resultado de la fase de contextualización, se concluye que Costa Rica cuenta con un avance significativo en la definición de una política nacional y un modelo orientador para la EFTP dual, consecuencia del establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones en 2018 y de la promulgación de la Ley N°9728 en 2019.

El marco fue una iniciativa que respondió, entre otras, a las recomendaciones dadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el informe Revisión Destrezas más allá de la Escuela en Costa Rica: Revisiones de la OCDE sobre Educación y Formación

Técnico Profesional (Ministerio de Comercio Exterior, 2015), según las cuales el objetivo era atender las oportunidades de mejora detectadas en torno a la articulación de la educación y formación técnica profesional. El proceso de elaboración de los diagnósticos realizados para la OCDE en el ámbito educativo trajo a la discusión nacional (de manera contundente) la posibilidad de implementar la EFTP en modalidad dual y, finalmente, en 2019 se aprobó la Ley N°9728, Ley de Formación Dual y su reglamento. Esto le otorgó los instrumentos legales y administrativos que sirvieron como marco para iniciar la implementación de los alcances de la ley.

Con base a lo anterior, y conjuntamente con un equipo técnico del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), se valoró la pertinencia de que este estudio contribuyera al fortalecimiento del modelo ya existente, enfocando la atención en aspectos propios de la implementación y en la búsqueda de recomendaciones para la futura construcción de un modelo costo-beneficio de la EFTP dual en el país.

Las entrevistas se realizaron a personas informantes clave representantes del Ministerio de Educación Pública (MEP), de distintas unidades de desarrollo del INA, de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), de la Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica (AZOFRAS), así como a personas investigadoras del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad de Costa Rica (INIE-UCR) y del Departamento Internacional del Instituto Federal de

la Formación Profesional de Alemania (BIP). Como resultado del proceso de entrevistas se obtuvo un conjunto de recomendaciones para consolidar la implementación de la EFTP dual en el país.

Las mesas de trabajo se realizaron con personas directoras y coordinadoras de distintos procesos de implementación de la EFTP dual del INA y con personas representantes de la Comisión Asesora y Promotora de la EFTP dual de Costa Rica (CAP). Con el primer grupo se profundizaron, ampliaron y recolocaron aspectos vinculados con la implementación de la EFTP dual correspondientes específicamente al INA; y, con el segundo grupo, se revisaron los aspectos generales vinculados a la implementación de la política pública de EFTP dual del país. Con el trabajo de ambos grupos se terminó de consolidar el conjunto de recomendaciones que se comparte en este documento.

Las entrevistas se enfocaron en las cuatro dimensiones definidas para el objeto de estudio:



Los beneficios y las ganancias de la implementación de la EFTP dual.



Los costos y costos de oportunidad relevantes de la EFTP dual.



Los cursos de acción seguidos en la implementación.



Las buenas prácticas y las condiciones esenciales que contribuyen a la implementación de la EFTP dual.





3.

Caracterización de EFTP dual en Costa Rica

La EFTP dual en Costa Rica tiene como antecedente los esfuerzos nacionales de consolidación de la educación y la formación técnica profesional, cuyo origen, según se ha documentado, se encuentra en las políticas del liberalismo del siglo XIX, que se extienden entre 1870 y 1949 (Alvarado et al., 2016). Desde entonces, en el país se ha definido una serie de políticas y se han creado distintas estructuras institucionales que dan forma a la EFTP tal como se encuentra en la actualidad. Los principales hitos se pueden revisar en la Figura 1.

La EFTP dual se formalizó como política pública en 2019, después

de un largo diálogo social que culminó con la aprobación de la Ley N°9728 y la definición de los demás instrumentos legales que permitieron iniciar su implementación. Según consta en la Ley, la EFTP dual se instituyó como una modalidad educativa dentro del subsistema de educación técnica profesional. La definición se puede revisar en la Figura 2.

Como modalidad educativa, la EFTP dual está regida y regulada por el marco legal general de la EFTP, además de las condiciones e instrumentos legales, administrativos y curriculares particulares de la modalidad.

Figura 1 Principales hitos que configuran la EFTP en Costa Rica

-
- 1934** Decreto para la creación de la Escuela Técnica Industrial que se constituyó en la primera institución oficial de la EFTP (Alvarado et al., 2016).
-
- 1953** Creación del Colegio Vocacional de Artes y Oficios de Cartago (COVAO) y el Colegio Vocacional Monseñor Sanabria (Guzmán, 2011).
-
- 1958** Promulgación de la Ley Fundamental de la Educación (Ley N°2160). Artículos 14 y 17 que establecen la educación técnica (Ley Fundamental de Educación, N°2160, 1957).
- Aprobación del primer plan de estudios específico para la modalidad de educación técnica. Se establece el financiamiento estatal de esta actividad educativa, así como su universalización (Ministerio de Educación Pública, 2022).
-
- 1960** Introducción de la Educación Técnica Vocacional dentro de la estructura organizativa del MEP, con la creación del Departamento de Educación Técnica, el cual se constituyó en la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras (DETCE) con la reestructuración del MEP efectuada en 2008 (Decreto Ejecutivo N°38-170 MEP, 2014, y Ministerio de Educación Pública, (2022).
-

-
- 1965** Creación del INA como entidad autónoma por medio de la Ley N°3506. Esta condición fue reformada en 1983 por la Ley Orgánica del INA, en la cual INA se estableció como la institución oficial de formación profesional (Instituto Nacional de Aprendizaje, 2022).
-
- 1998** Creación del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC), según el Decreto Ejecutivo 27113-MP-PLAN. Fue un órgano de desconcentración máxima del MEP, conformado por una serie de instituciones y entidades públicas y privadas que realizan actividades reconocidas oficialmente en el campo de la educación técnica, junto con diversos organismos del sector productivo que demandan recursos humanos especializados en el ámbito técnico-profesional. Quedó obsoleto en 2022.
-
- 2006** Adopción del enfoque basado en normas de competencias laborales (Ministerio de Educación Pública, 2022).
- Creación de la Comisión Interinstitucional para la Implementación y Seguimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica (CIISMNC-EFTP-CR; Decreto Ejecutivo N°39851 -MEP-MTSS, 2016 y Decreto Ejecutivo N°40874 MEP- MTSS, 2018).
-
- 2019** Aprobación de la Ley N°9728, Ley de Formación Dual y su reglamento (Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N°9728, 2019).
-
- 2022** Creación, según decreto ejecutivo N°43481, del Sistema Nacional de la Educación y Formación Técnica Profesional SINEFOTEC (Decreto Ejecutivo, N°43481 MEP, MIDEPLAN, MICITT, MTSS).
-



Como modalidad educativa, la EFTP dual está regida y regulada por el marco legal general de la EFTP, además de las condiciones e instrumentos legales, administrativos y curriculares particulares de la modalidad.



Figura 2 Definiciones de los subsistemas que conforman la EFTP en Costa Rica**Educación técnica profesional (ETP)**

La educación técnica profesional hace parte del subsistema de EFTP del sistema educativo costarricense. Según el Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y la Formación Técnico Profesional de Costa Rica (MNC-EFTP-CR), es la que imparten las instituciones educativas públicas del Ministerio de Educación Pública (MEP) y los colegios privados, como una modalidad del ciclo diversificado de la educación media (Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnico Profesional de Costa Rica, 2018).

Formación profesional (FP)

La formación profesional es un subsistema del sistema educativo nacional, que comprende toda actividad institucionalizada, intencionada, organizada, sistematizada y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados, con el objetivo de formar a personas jóvenes y adultas en el desarrollo de competencias para el mundo del trabajo. Es impartida por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y por otros entes públicos y privados (Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnico Profesional de Costa Rica, 2018).

El artículo 3 del Reglamento a la Ley Orgánica del INA N°6868 indica: *“A los efectos de la Ley Orgánica y del presente Reglamento, se entiende por capacitación y formación profesional un proceso permanente destinado a permitir a los individuos desarrollar aptitudes y adquirir o mejorar conocimientos y destrezas que los habiliten para participar en el mundo del trabajo de manera inteligente, comprendiendo el medio en que se desenvuelven e integrándose en él”* (INA, 2018).

Educación y formación técnica dual (EFTP Dual)

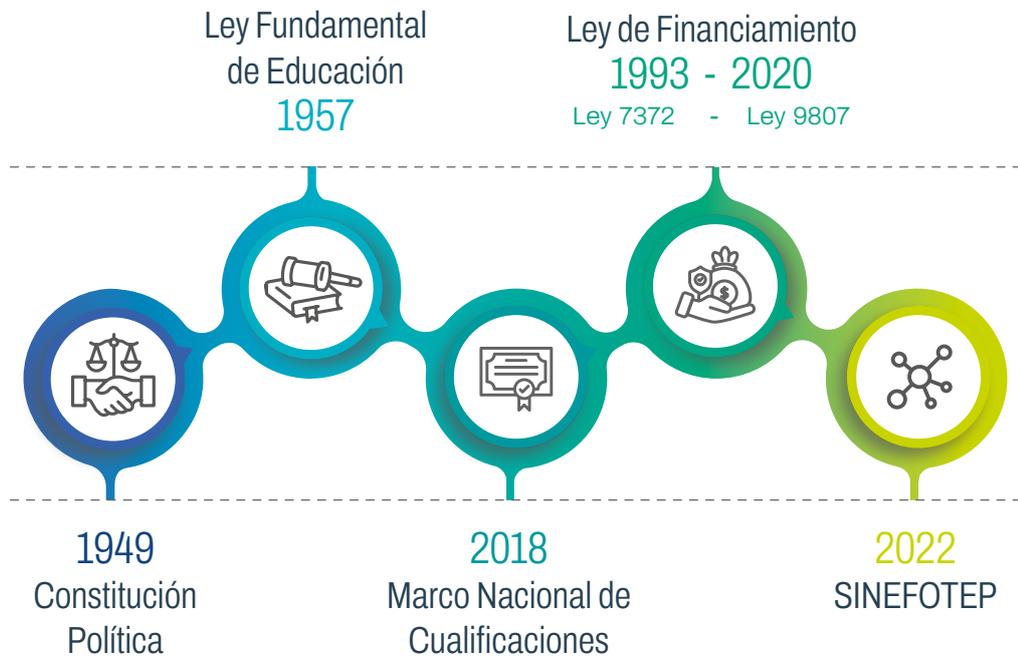
Se reconoce así al tipo de educación y formación técnico-profesional (EFTP) con procesos de enseñanza-aprendizaje que favorecen el aprendizaje bajo la premisa de “aprender haciendo”; compartiendo beneficios y responsabilidades y en tiempos de alternancia entre la empresa o centro de formación que proporciona ambientes reales de aprendizaje y el centro educativo que forma en ambientes sistematizados, con el fin de dotar a la persona estudiante de las tres competencias requeridas por el sector empleador y las expectativas de la sociedad (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2019; Ley 9728. Educación y Formación Técnica Dual).

La EFTP dual corresponde a una modalidad dentro del marco de opciones de la oferta de EFTP que tienen a disposición las distintas instancias facultadas en el país para impartirla. Su implementación inició en 2019, posterior a la aprobación de la modalidad y a la entrada en vigor de la Ley 9728 que le da el sustento legal para su conformación, administración, ejecución, financiamiento y evaluación.

3.1. Marco Regulatorio Específico de la EFTP en Modalidad Dual

Por su condición de modalidad inserta en el subsistema de la EFTP, la EFTP dual está regida por el marco legal del sistema, cuyos principales instrumentos se muestran en la Figura 3.

Figura 3 Principales instrumentos legales de la Educación y Formación Técnico Profesional.



Nota. Creación propia a partir de la revisión de antecedentes históricos de la EFTP en Costa Rica.

Además, la modalidad está cubierta por los alcances de dos instrumentos particulares que constituyen un marco regulatorio específico:

- A** La Ley de Formación Dual N°9728.
- B** El Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual.

Ley N°9728. Ley de Educación y Formación Técnica Dual.

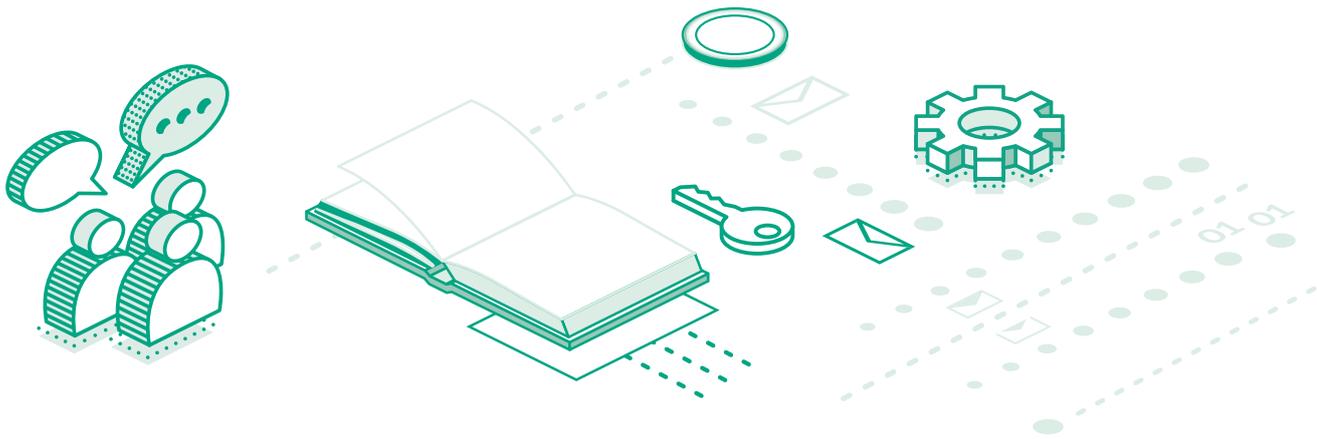
El 15 de octubre de 2019, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta N°195, en el Alcance N°222, la Ley N°9728 Ley de Educación y Formación Técnica Dual, mediante la cual se regula la educación y formación técnica profesional en la modalidad dual. En la ley se establece que la implementación se hará por el MEP, el INA, las universidades públicas y privadas, las instituciones parauniversitarias y las demás instituciones públicas y privadas que participan de la EFTP Dual, para el beneficio de la persona estudiante, y en concordancia con el marco jurídico que los regula a partir del nivel uno dispuesto en el MNC-EFTP-CR. Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley, son objetivos de EFTP Dual:

- ▶ Dotar a las personas estudiantes de las competencias, los conocimientos, las habilidades, las destrezas y las actitudes que les permitan su incorporación y adaptación a un mundo laboral cambiante.
- ▶ Adquirir, por parte de las personas estudiantes, la experiencia profesional bajo ambientes de aprendizaje reales alternos entre centros educativos y empresas o centros de formación para la empleabilidad.
- ▶ Generar procesos de aprendizaje de calidad que faciliten a la persona estudiante una formación integral y una adecuada transición al mundo de trabajo, considerando los requerimientos productivos del país.

Entre los principales aspectos que se establecen en la Ley están:

- Los requisitos y obligaciones de todas las instancias participantes.
- La creación de la Comisión Asesora y Promotora de la EFTP dual, adscrita al MEP con carácter consultivo, con el fin de promover la EFTP dual, asesorar a las autoridades competentes en el campo y lograr una articulación entre el sector público y el privado.
- La creación del Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica Dual.
- La garantía del acceso y el derecho a la igualdad de oportunidad sin discriminación de ningún tipo.
- Los mecanismos de evaluación y de certificación.
- El convenio de matrícula para la persona estudiante.
- El convenio con la empresa o el centro de formación.
- Las especificidades para las personas con discapacidad.
- La conformación del fondo especial de becas para la EFTP.

(Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2019; Ley N°9728. Educación y Formación Técnica Dual).



Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual.

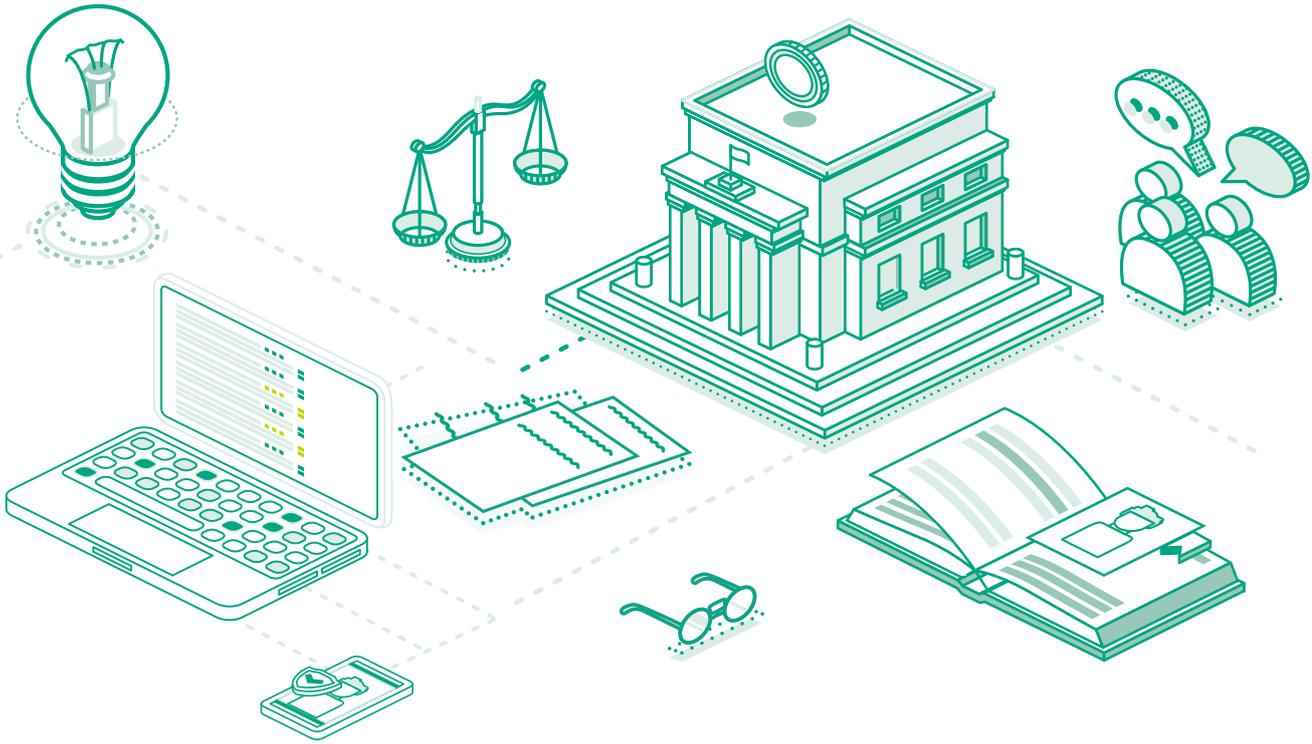
El Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual se publicó el 30 de abril de 2020 en el Alcance N°103 del Diario Oficial La Gaceta N°96, con el objetivo de establecer las normas y los procedimientos para la implementación y el desarrollo de la educación y formación técnica dual en el país

El reglamento es de aplicación obligatoria para el MEP, el INA, las universidades públicas y privadas, los colegios universitarios, las entidades para universitarias y las demás instituciones públicas y privadas, empresas, centros de formación para la empleabilidad, estudiantes, y para quienes participen en el marco de la EFTP dual, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley N°9728.

Entre los aspectos más importantes que se establecen en el Reglamento están:

- El procedimiento para la acreditación de las empresas.
- El procedimiento para la selección, admisión, evaluación y certificación de las personas estudiantes.
- Las obligaciones y responsabilidades de las empresas y de las instituciones formadoras y de las personas estudiantes.
- Los criterios y procedimientos para la evaluación y acreditación de las instituciones de educación técnica.
- Las competencias y habilidades que deben adquirir las personas estudiantes.

(Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N°42307-MEP, 2020).



En el Reglamento se define que la formación dual debe atender un conjunto de principios plasmados en Ley General de Administración Pública:

→ **Principio de formación humana para la vida.**

Esta formación se basa en el respeto a la dignidad del ser humano, propicia y estimula el desarrollo integral de la persona, el disfrute de experiencias vivenciales y significativas y la adquisición de habilidades, conocimientos, valores, actitudes, económica del país.

→ **Principio de diálogo social.**

A partir de este principio, las decisiones en materia de EFTP dual deben atender las necesidades y las perspectivas de los principales actores y procurar beneficios para todas las personas.

→ **Principio de alternancia.**

Es característico de los programas educativos de la EFTP dual, pues consiste en que la persona estudiante distribuya su tiempo de aprendizaje entre el centro educativo y un ambiente de aprendizaje real, como puede ser una empresa. La alternancia de ambos ámbitos permite que la persona estudiante ponga en práctica los conocimientos teóricos que va adquiriendo.

→ **Principio de accesibilidad.**

Las instituciones públicas y privadas identifican las posibles barreras de acceso para las personas con discapacidad (en el entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, etc.) y toman las medidas para eliminar esas barreras y asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso en igualdad de condiciones.

→ **Principio de igualdad de género.**

Este principio promueve el ingreso y la permanencia de las mujeres a la EFTP dual y con ello, al mundo del trabajo (Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N°42307-MEP, 2020).

3.2. Gobernanza

La gobernanza de la EFTP dual en Costa Rica se puede definir como el conjunto de acciones y procesos que se llevan a cabo para garantizar una implementación efectiva, eficiente y equitativa de esta modalidad educativa en el país. Esto implica la participación y la coordinación de diferentes actores y niveles de gobierno, así como la colaboración y compromiso de las empresas, las instituciones educativas y las organizaciones de la sociedad civil. En términos prácticos, la gobernanza de la educación dual en Costa Rica se sustenta en lo establecido por el marco

regulatorio sobre la articulación y la colaboración entre los diferentes actores involucrados en el proceso.

Como modalidad dentro del sistema de educación y formación técnica profesional (EFTP), la EFTP dual se somete a los alcances de la acción del SINEFOTEC y del Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional (en adelante CONEFOTEP,) como el cuerpo colegiado de dirección política del SINEFOTEP, pero también tiene gobierno propio, según lo establecido en la Ley N°9728 y en su Reglamento.

De acuerdo con esto, la aprobación de programas corresponde a tres entidades:

- **El Consejo Superior de Educación (CSE)**, por mandato constitucional, aprueba la política educativa de la educación técnica, que registrará en los centros educativos públicos y privados que imparten educación técnica formal, así como en los centros educativos que imparten la educación superior parauniversitaria regulados en la Ley N°6541.
- **El INA**, en ejercicio de su autonomía, establece su propia oferta formativa.
- **El Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP)** revisa y autoriza los programas de educación superior dual que le propongan las universidades privadas.

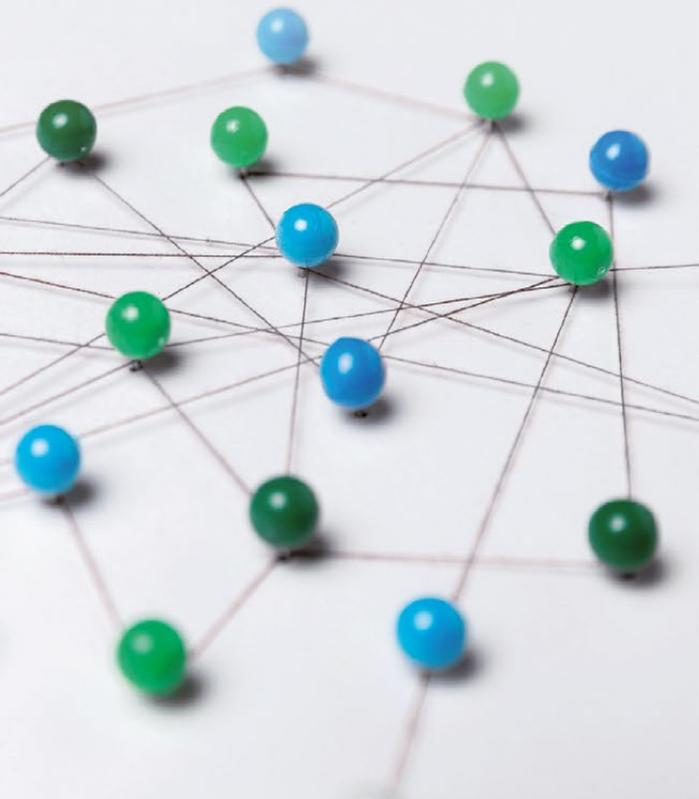
Por su parte, la obligación de gobernar el desarrollo particular de la modalidad corresponde a tres entidades, como se detalla a continuación.

La Comisión Asesora y Promotora de la EFTP dual

Se trata de una comisión adscrita al MEP, instalada con carácter consultivo para lograr la articulación entre el sector público y el privado. Su responsabilidad central es la promoción de la formación dual como una modalidad reconocida en el país, además de impulsar la participación de las mujeres y de las poblaciones en condición de vulnerabilidad y, también, fomentar la participación de los centros educativos, las empresas formadoras y la oferta de carreras.

Entre sus principales tareas están:

- Promover la EFTP dual para que se convierta en una alternativa ampliamente reconocida por la sociedad, como una nueva modalidad dentro del sistema educativo costarricense actual.
- Asesorar a las autoridades competentes en la implementación de la EFTP dual.
- Proponer espacios de articulación entre las instituciones del sector empresarial y del sector educativo.
- Identificar y proponer, dentro de la EFTP dual, medidas y acciones afirmativas dirigidas a garantizar la participación equitativa entre hombres y mujeres, así como la inclusión de las poblaciones, los pueblos y las personas vulnerables, además de las excluidas del sistema educativo formal.
- Impulsar la oferta de carreras y el número de centros educativos y empresas o centros de formación para la empleabilidad que participan en la EFTP dual.
- Analizar los resultados obtenidos por la aplicación de la EFTP dual, creada mediante esta ley. (Ley N°9728, 2019).

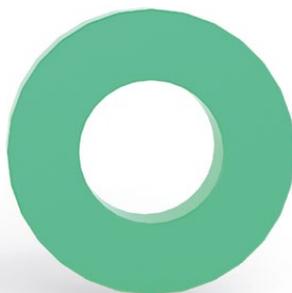
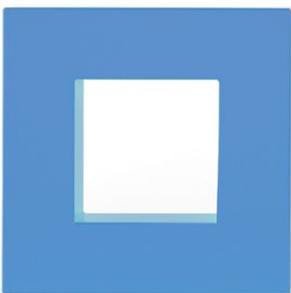
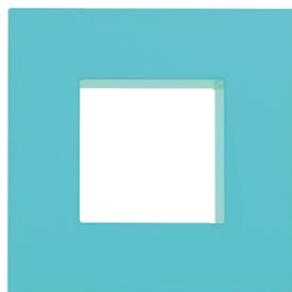


El Ministerio de Educación Pública

El MEP es la entidad rectora de todo el sistema educativo, así que juega un papel importante en la implementación y la regulación de la EFTP dual en Costa Rica. Es responsable de garantizar la calidad y la pertinencia de la educación formal ofrecida a las personas estudiantes, por lo que establece los lineamientos y los requisitos para la implementación de la educación dual en el país, en colaboración con el INA y otras instituciones públicas y privadas involucradas en el sector educativo y laboral.

El Instituto Nacional de Aprendizaje

El INA es la entidad responsable de coordinar y articular el Sistema de Formación Dual, por lo que se encarga de establecer convenios con empresas para el desarrollo de la formación técnica, así como de establecer los criterios y estándares de calidad para la formación dual en el país. Además, el INA tiene la responsabilidad de evaluar y acreditar a los centros educativos y a las empresas que participan en el Sistema de Formación Dual, asegurando que cumplan con los requisitos y los estándares establecidos por ley. También es la instancia encargada de administrar y ejecutar el Fondo especial de becas para la educación y formación dual.



En el modelo costarricense, las personas estudiantes, educadoras y mentoras son la tríada fundamental de la implementación de la EFTP dual.



Figura 4 Principales actores participantes en la EFTP dual

En el modelo costarricense, las personas estudiantes, educadoras y mentoras son la tríada fundamental de la implementación de la EFTP dual. A su vez, las instituciones formadoras y las empresas son las instancias que proveen la infraestructura de servicios para la gestión y el desarrollo de la formación.

Las personas estudiantes

Las personas estudiantes que deseen ingresar a la modalidad de EFTP dual deben cumplir con los requisitos de ingreso de los centros educativos a partir del nivel uno del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación Técnica y Formación Profesional.

Según se establece en el artículo 20 de la Ley N°9728, la persona estudiante tiene los siguientes derechos:

- A. Ser reconocido y respetado como persona estudiante dentro de la empresa o centro de formación para la empleabilidad.
- B. Tener un ambiente libre de todo tipo de discriminación, acoso y hostigamiento.
- C. Ser visitado en la empresa o centro de formación para la empleabilidad por los docentes asignados por el centro educativo al que pertenece, para lo cual previamente se deberá coordinar con al menos veinticuatro horas de antelación.
- D. Recibir, de parte de la empresa o centro de formación para la empleabilidad, los elementos de seguridad personal requeridos durante la EFTP dual.
- E. Solicitar un cambio de empresa o centro de formación para la empleabilidad cuando haya sufrido maltrato físico o psicológico, haya incumplimiento de las obligaciones de la empresa o entidad o cuando medie cualquier otra causa justificada a juicio del centro educativo (Ley N°9728, 2019).

Por su parte, en relación con las obligaciones, en el artículo 21 de la Ley N°9728 se indica que las personas estudiantes deberán:

- A. Cumplir con la normativa establecida en los reglamentos del centro educativo donde se encuentran matriculadas.
- B. Cumplir con las reglas de convivencia y comportamiento, así como las normas de seguridad en la empresa o centro de formación para la empleabilidad.
- C. Seguir las instrucciones de las personas mentoras y docentes en su proceso formativo.
- D. Someterse a las evaluaciones establecidas en el programa EFTP dual. (Ley N°9728, 2019).

El Reglamento a la Ley amplía los derechos y las obligaciones.

La persona mentora

La implementación de la EFTP dual requiere de la intervención de una nueva función en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Al establecerse una relación de continuidad del proceso de aprendizaje en la empresa u organización, se crea un vínculo de corresponsabilidad en la formación de la persona estudiante. Por tal razón, las empresas deben asignar recurso humano para llevar a cabo el proceso de mentoría.

La persona mentora es trabajadora en la empresa en la cual se desarrolla el programa de EFTP dual, conoce el proceso en el que la persona estudiante será formada y es quien asume el proceso de enseñanza y acompañamiento dentro de la empresa. Por lo tanto, la persona mentora es la responsable de llevar a cabo el proceso de formación.

Dada esta responsabilidad, la persona mentora debe tener un perfil técnico requerido para ejecutar programas educativos duales, que es establecido por las instituciones educativas en el programa o plan de estudio.

La persona mentora deberá contar con el siguiente perfil:

-
- A. Formación Académica. Deberá tener, como mínimo, el Título de Bachiller en Educación Media o su equivalente.

 - B. Formación Técnica. Deberá tener un nivel de cualificación igual o superior al nivel de cualificación del Programa a ejecutar según el Marco Nacional de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica o un nivel o grado equiparable, a menos que el centro educativo determine la necesidad de contar con un nivel superior.

 - C. Experiencia en la especialidad técnica. La persona mentora deberá tener, como mínimo, dos años de experiencia en funciones directamente relacionadas con las actividades formativas a desarrollar, según el programa de EFTP dual.

 - D. Contar con el diploma otorgado por el INA o equiparado por esta misma institución, para ejecutar planes o programas de EFTP dual (Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, 2020).
-



Las empresas y centro de formación para empleabilidad

Las empresas y los centros de formación para la empleabilidad que impartan EFTP dual, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 9728, deben cumplir con los siguientes requisitos:

-
- A. Aplicar los programas educativos de la EFTP dual, de conformidad con el marco jurídico que los regula.

 - B. Disponer del recurso humano certificado como persona mentora, de acuerdo con lo señalado en el inciso l) del artículo 4 de la presente ley.

 - C. Contar con las condiciones mínimas requeridas en el programa de estudio, de acuerdo con el estándar de cualificación y los recursos materiales necesarios para impartir la EFTP dual.

 - D. Estar al día con todas las obligaciones obrero-patronales requeridas para su debido funcionamiento (Ley N°9728, 2019).

En el artículo 22 de la Ley N°9728 se establecen las obligaciones que deben cumplir estas instancias:

-
- A. Facilitar una formación metódica y sistemática de acuerdo con el programa de estudios.

 - B. Suministrar a la persona estudiante los medios y los demás recursos formativos disponibles, de conformidad con lo establecido en esta ley para su proceso de formación.

 - C. Recibir un número de personas estudiantes en la EFTP dual que no sobrepase la capacidad instalada de la empresa o centro de formación para la empleabilidad y la cantidad de personas mentoras certificadas, según lo establecido en el inciso l) del artículo 4 de la presente ley. La cantidad de personas estudiantes por persona mentora se establecerá en el reglamento de esta ley.

 - D. Permitir al personal del centro educativo visitar las instalaciones de la empresa o centro de formación para la empleabilidad y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

 - E. Informar al centro educativo sobre aquellas situaciones o faltas en las que incurra la persona estudiante durante su período de formación, para tomar en conjunto las medidas correctivas o las decisiones del caso, de conformidad con lo pactado en el convenio de EFTP dual.

-
- F. Realizar las evaluaciones de las personas estudiantes de acuerdo con el programa de EFTP dual.
-
- G. Cumplir con las obligaciones que se establezcan en el convenio EFTP dual con la persona estudiante.
-
- H. Adquirir la respectiva póliza referida en el artículo 32 de la presente ley para cubrir a las personas estudiantes que cumplan con los programas de EFTP dual. Queda autorizado el Instituto Nacional de Seguros a otorgarle descuentos a la empresa o centro de formación para la empleabilidad que adquieran dicha póliza. Considérese aprendiz al estudiante únicamente para la aplicación del Título IV del Código de Trabajo.
-
- I. Suscribir con el centro educativo el convenio para la EFTP dual.
-
- J. Cooperar con los centros educativos en materia de capacitaciones específicas, en aquellas áreas que se deseen integrar en la EFTP dual.
-
- K. Cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley N.º 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, de 6 de enero de 1998, y la Ley N.º 7476, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, de 3 de febrero de 1995, para garantizar la protección de los derechos de las personas estudiantes vinculadas por medio de convenios de EFTP dual.
-
- L. Brindar un adecuado espacio físico para la persona estudiante donde se le asegure el resguardo de su integridad física, moral y psicológica, así como un lugar adecuado para alimentarse y resguardar sus pertenencias (Ley 9728, 2019).
-

Los centros educativos

Para los centros educativos que deseen implementar la EFTP dual, la Ley 9728 legisla los mismos requisitos que para las empresas y los centros de formación citadas con anterioridad.

En el artículo 19 de la Ley 9728 se establecen obligaciones particulares para los centros educativos, tal como se detalla a continuación:

-
- A. Proporcionar a las personas estudiantes, una vez que finalice el programa de EFTP dual, una constancia de competencia de acuerdo con la evaluación que haya realizado para dichos efectos. Las competencias adquiridas en los programas de EFTP dual podrán ser reconocidas en los programas de instituciones educativas superiores, como parte de la educación continua y permanente.
-
- B. Emitir un diploma de acuerdo con lo establecido en el Marco Nacional de Cualificaciones de la EFTP-CR y la normativa vigente.
-

-
- C. Asegurar el acompañamiento pedagógico de las personas estudiantes durante el tiempo de ejecución del programa de EFTP dual. La frecuencia de las visitas se establecerá en el reglamento, de acuerdo con cada malla curricular y el marco nacional de cualificaciones.
-
- D. Suministrar a la persona estudiante los medios didácticos disponibles para su proceso de educación, de acuerdo con las posibilidades y necesidades existentes en concordancia con la legislación vigente y con las posibilidades del centro educativo.
-
- E. Realizar el proceso de reclutamiento y selección de las personas interesadas, de acuerdo con las necesidades de cada empresa o centro de formación para la empleabilidad y cada programa de EFTP dual.
-
- F. Velar por el cumplimiento de las obligaciones de las empresas o centros de formación para la empleabilidad contemplados en el artículo 22 (Ley N°9728, 2019).
-

Nota. Elaboración propia.





3.3. Convenios que formalizan la impartición de la EFTP dual

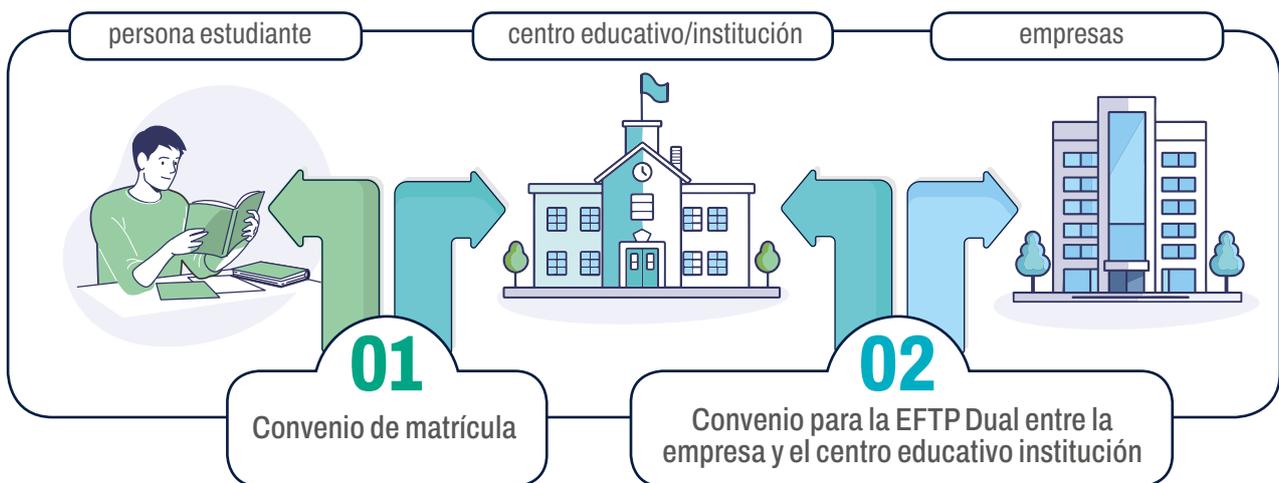
Los convenios para la formalización de los programas de EFTP dual han sido un eslabón controversial del proceso de aprobación de esta modalidad educativa en Costa Rica. Pese a que en el contexto nacional rara vez se ha cuestionado la importancia de la EFTP para el desarrollo del país, –así como su relevancia para la creación de mejores oportunidades formativas para las personas estudiantes–, con mayor frecuencia ha estado en entredicho la forma propuesta de resolver la relación de la persona estudiante con la empresa u organización en la cual realiza su proceso de aprendizaje. Como mencionan Smeck et al. (2019), en América Latina se necesita una mayor regulación y directrices más claras sobre esta relación aprendiz-empleador, tal como lo han hecho en países que lograron fortalecer la modalidad de EFTP dual de manera muy próspera y exitosa, como son los casos de Alemania, Austria o Suiza.

Tal como se constató en el proceso de diagnóstico y en la revisión documental efectuados en la

primera fase de este estudio, la formulación del tipo de convenio fue un aspecto crítico que mantuvo prácticamente estancado el proyecto de ley que finalmente dio origen a la EFTP dual en Costa Rica. Una de las discrepancias analizadas fue el estatus de la persona estudiante en la empresa, llegando a cuestionarse si esta debía ser la de “persona estudiante” o la de “persona trabajadora”. Lo que en realidad se cuestionaba en el fondo de la discusión nacional era si el trabajo realizado por la persona estudiante debía o no serle remunerado. No obstante, después de varias mociones y modificaciones, en el proyecto de ley final se eliminó todo el lenguaje que suponía una relación contractual entre el empleador y el aprendiz y, en su lugar, se estipularon “acuerdos de inscripción” entre los centros educativos y las personas estudiantes, así como entre los centros educativos y las empresas, dejándose la relación establecida como una de tipo civil, como finalmente se estableció en la Ley N°9728.

Finalmente, se definieron dos niveles de relación y se establecieron dos tipos de convenio, como se ilustra en la Figura:

Figura 5 Convenios para la EFTP dual, según el nivel de relación



Nota. Elaboración propia.

El convenio de matrícula

La Ley N°9728, en su artículo 15, estipula el convenio de matrícula, indicando que el centro educativo deberá establecer los requerimientos de los convenios de matrícula para la EFTP dual, los cuales integrarán una cláusula de confidencialidad del estudiante acerca de la información de carácter industrial o comercial a la que tenga acceso durante su etapa en la empresa o centro de formación para la empleabilidad (Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N°9728, 2019). Por su parte, en el artículo 26 del Reglamento a la Ley, se detallan las condiciones y las características de este convenio, tal como se cita a continuación:

La persona estudiante mayor de edad y el centro educativo correspondiente deberán suscribir un convenio de matrícula en el que se establezca el ingreso a la modalidad de EFTP dual y la normativa vigente en cada institución. Para ello, el centro educativo deberá contar con el procedimiento y trámite respectivo para la matrícula. Para el caso de las personas menores de edad, y de conformidad con el artículo 39 del Código Civil, el convenio deberá suscribirse entre el centro educativo y su representante legal.

Como mínimo, el convenio de matrícula deberá contener en sus cláusulas lo siguiente:

-
- A. Calidades de la persona representante del centro educativo, de la persona estudiante y de su representante legal cuando se trate de personas menores de edad, las cuales podrán ser modificadas según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°41173-MP.
-
- B. Objeto del convenio.
-
- C. Descripción del plan o programa de la EFTP dual por ejecutar.
-
- D. Responsabilidades de la persona estudiante.
-
- E. Responsabilidades del centro educativo.
-
- F. Cláusula de confidencialidad de los derechos de autor y conexos e información industrial.
-
- G. Póliza del estudiante según lo consignado en el artículo 32 de la Ley N°9728.
-
- H. Trámite de reubicación del estudiante en caso de presentarse una divergencia entre las partes involucradas en la EFTP dual que está siendo ejecutada, el cual deberá asegurar la no afectación de los intereses de las personas estudiantes.
-
- I. Protocolo en caso de denuncias sobre situaciones de discriminación, acoso y hostigamiento, de conformidad con el inciso b) del artículo 20 de la Ley N°9728.
-
- J. Protocolo en caso de reclamos o denuncias.
-
- K. Trámite de beca ante el Instituto Nacional de Aprendizaje, de conformidad con el Reglamento General del Fondo Especial de Becas para la Educación y Formación Técnica Dual.
-
- L. Plazo y vigencia del convenio.
-
- M. Consentimiento de la persona estudiante para la participación en la modalidad de EFTP dual.
-
- N. Razones para la terminación anticipada del convenio. Deberá asegurarse la no afectación de los intereses de las personas estudiantes que ya se encuentren en la EFTP dual.
-
- O. Calendario, horarios, ubicación, disposiciones y actividades curriculares que rigen los programas educativos.
-
- P. Lugar de Notificación, de conformidad con la Ley N°8687, Ley de Notificaciones Judiciales.
-
- Q. Consignar el que las relaciones jurídicas derivadas de los convenios de EFTP dual no generarán relación laboral alguna entre la persona estudiante y la empresa o centro de formación para la empleabilidad, siempre y cuando se cumpla a cabalidad la Ley N°9728.
-
- R. Normativa establecida por los centros educativos, instituciones, empresas y Centro de Formación para la Empleabilidad, así como con la presente reglamentación.
-
- S. Firma de las partes o de sus representantes legales para el caso de las personas menores de edad.
-



El documento deberá ser firmado en dos tantos por la persona representante del centro educativo y la persona estudiante o de su representante legal cuando se trate de personas menores de edad. A cada una de las partes se le entregará un ejemplar, el cual deberán custodiar según lo dispuesto en la Ley N°7202 (Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, 2020).

Convenio para la EFTP dual entre la empresa y el centro educativo

En el artículo 16 de la Ley 9728 se establece el convenio para la EFTP dual según el cual se regularán las obligaciones y las responsabilidades de la empresa o centro de formación para la empleabilidad con el centro educativo. En el artículo se enuncia que el convenio deberá contar con, al menos, lo siguiente:

- A. El nombre y las calidades de las partes.
- B. Las obligaciones de la empresa o centro de formación para la empleabilidad.
- C. Las obligaciones del centro educativo.
- D. La dirección física de las instalaciones de la empresa o centro de formación para la empleabilidad en la que el estudiante realizará su aprendizaje.
- E. Una cláusula de confidencialidad durante y después de la ejecución del convenio.
- F. La descripción general de las actividades que ejecutará la persona estudiante y los lugares donde se llevarán a cabo, vinculadas al programa de formación de EFTP dual en el que se encuentre matriculada.
- G. La duración del convenio.
- H. Una cláusula que permita la terminación anticipada del convenio por cualquiera de las partes, con justa causa y asegurando no afectar a los intereses de las personas estudiantes que ya se encuentren en la EFTP dual. Asimismo, se deberá incluir la obligación de garantizar la reubicación del estudiante y un plan alternativo a su proceso de formación (Ley 9728, 2019).

Además, se establece que “Las relaciones jurídicas derivadas de estos convenios no generan relación laboral alguna entre la persona estudiante y la empresa o centro de formación para la empleabilidad” (Ley 9728, 2019).

En el artículo 27 del Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual se detalla la forma en la cual debe procederse con la formalización del convenio entre el centro educativo y la empresa:



Las empresas interesadas en participar y los centros educativos o instituciones deberán suscribir un convenio para la EFTP dual, en donde se consignen las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes en el desarrollo del proceso formativo. Como mínimo, el convenio para la EFTP dual deberá contener en sus cláusulas lo siguiente:

-
- A. Calidades de las partes, las cuales podrán ser modificadas según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 41173-MP.

 - B. Obligaciones de la empresa.

 - C. Obligaciones del centro educativo o institución.

 - D. Dirección física de las instalaciones de la empresa donde la persona estudiante realizará su proceso de aprendizaje, así como de los lugares en donde se llevarán a cabo las actividades vinculadas al programa de formación de EFTP dual por parte de la persona estudiante.

 - E. Designación de las personas coordinadoras que fungirán como enlaces entre el centro educativo o institución y la empresa.

 - F. Cláusula de confidencialidad durante y después de la ejecución del convenio.

 - G. Responsabilidad civil.

 - H. Descripción del plan o programa de la EFTP dual por ejecutar.

 - I. Plazo y vigencia del convenio.

 - J. Prórroga del convenio de la EFTP dual.

 - K. Mecanismo para sustituir turnos rotativos, permisos, vacaciones y cualquier otra actividad que demande tiempo de las personas mentoras.

 - L. Razones para la terminación anticipada del convenio. Deberá asegurarse la no afectación de los intereses de las personas estudiantes que ya se encuentren en la EFTP dual.
-

-
- M. Procedimiento para la asignación y suplencia de personas mentoras.
-
- N. Protocolo en caso de denuncias sobre situaciones de discriminación, acoso y hostigamiento, de conformidad con el inciso b) del artículo 20 de la Ley N°9728.
-
- O. Trámite de reubicación del estudiante en caso de presentarse una divergencia entre las partes involucradas en la EFTP dual que está siendo ejecutada.
-
- P. Lugar de notificación, de conformidad con la Ley N°8687, Ley de Notificaciones Judiciales.
-
- Q. Consignar el que las relaciones jurídicas derivadas de los convenios de EFTP Dual no generará relación laboral alguna entre la persona estudiante y la empresa o centro de formación para la empleabilidad, siempre y cuando se cumpla a cabalidad la Ley N°9728.
-
- R. Firma de las partes.
-
- S. Mecanismo de verificación de los requisitos consignados en la Ley N°9728 y su Reglamento.
-
- T. El documento deberá ser firmado en dos tantos por la persona representante del centro educativo y persona representante de la Empresa. A cada una de las partes se le entregará un ejemplar, el cual deberán custodiar según lo dispuesto en la Ley N°7202 (Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, 2020).
-
- Q. Consignar el que las relaciones jurídicas derivadas de los convenios de EFTP Dual no generará relación laboral alguna entre la persona estudiante y la empresa o centro de formación para la empleabilidad, siempre y cuando se cumpla a cabalidad la Ley N°9728.
-
- R. Firma de las partes.
-
- S. Mecanismo de verificación de los requisitos consignados en la Ley N°9728 y su Reglamento.
-
- T. El documento deberá ser firmado en dos tantos por la persona representante del centro educativo y persona representante de la Empresa. A cada una de las partes se le entregará un ejemplar, el cual deberán custodiar según lo dispuesto en la Ley N°7202 (Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, 2020).
-



Convenio para la EFTP dual entre la empresa y un centro de formación para la empleabilidad

A pesar de que la tipología de este convenio no se contempla en la Ley N°9728, el artículo 28 del Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual lo prevé como una eventual necesidad y, por tal razón, lo especifica señalando:



En los supuestos, en que sea requerida la suscripción de un convenio entre una empresa y Centro de Formación para la Empleabilidad, deberá elaborarse un convenio con idénticos requisitos a los consignados en el artículo 27 de la presente reglamentación. No obstante, el convenio no podrá entrar en ejecución hasta que el centro educativo conceda su aprobación, para lo que tendrá, como máximo, 30 días hábiles.

El documento deberá ser firmado en dos tantos por la persona representante de la empresa y persona representante del Centro de Formación para la Empleabilidad. A cada una de las partes se le entregará un ejemplar, el cual deberán custodiar según lo dispuesto en la Ley N°7202 (Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, 2020).

3.4. Financiamiento de la EFTP dual

El financiamiento para la implementación de la modalidad EFTP dual está cubierto por lo que definen la Ley N°7372 (Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional, N°7372, 1993 y su reforma de 19949) y la Ley N°9708, respectivamente. Asimismo, por lo especificado en el Reglamento a la Ley (Reglamento a Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional N°23258-MEP, 1994). Además, a propósito de las normas creadas específicamente para regular esa modalidad educativa, la Ley N°9728 y el Reglamento a la Ley de Educación Dual establecen la creación del “Fondo especial de becas para la Educación y Formación Dual”.



El Fondo Especial de Becas para la Educación y Formación Dual

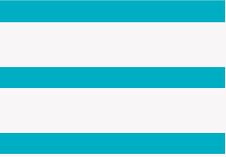
En el artículo 26 de la Ley N°9728 se establece la creación de un fondo especial de becas para la EFTP dual en el INA, el cual tiene dos fuentes de financiamiento:

- El 1% del presupuesto ordinario anual del INA, como monto mínimo.
- El aporte mensual de las grandes empresas, correspondiente a ciento veinte mil colones (₡120.000) por cada estudiante que reciban (Ley N°9728, 2019).

Según se indica en la ley, estos recursos tendrán como objetivo apoyar a las personas estudiantes que participan en los programas de EFTP dual, en cualquier centro educativo público o privado.

Para el otorgamiento de las becas, el INA requerirá la suscripción del convenio de matrícula y del convenio para la EFTP dual, según lo indicado en los artículos 15 y 16 de la misma

ley, sumado a los requisitos que el INA establezca. Se instruye al INA para que reglamente los requisitos para el otorgamiento de las becas, así como su fiscalización, sin que dichos requisitos impidan el acceso a la beca para la EFTP dual, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.°8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, de 4 de marzo de 2002 (Ley N°9728, 2019).



Participación de las empresas y otros actores en el financiamiento de la EFTP dual

En el artículo 26 de la Ley N°9728 se norman los aportes de las empresas o centros de formación para la empleabilidad al desarrollo del EFTP dual. Según este, las empresas que participen en la EFTP dual deberán “hacer un aporte mensual al Fondo Especial de Becas del INA, por cada estudiante que reciban, de ciento veinte mil colones (120.000,00) mensuales, indexado anualmente de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC)” (Ley N°9728, 2019).

En la ley se señala que de esa obligación quedan exceptuadas las empresas definidas como pequeña y mediana empresa, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley N°8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, de 2 de mayo de 2002.

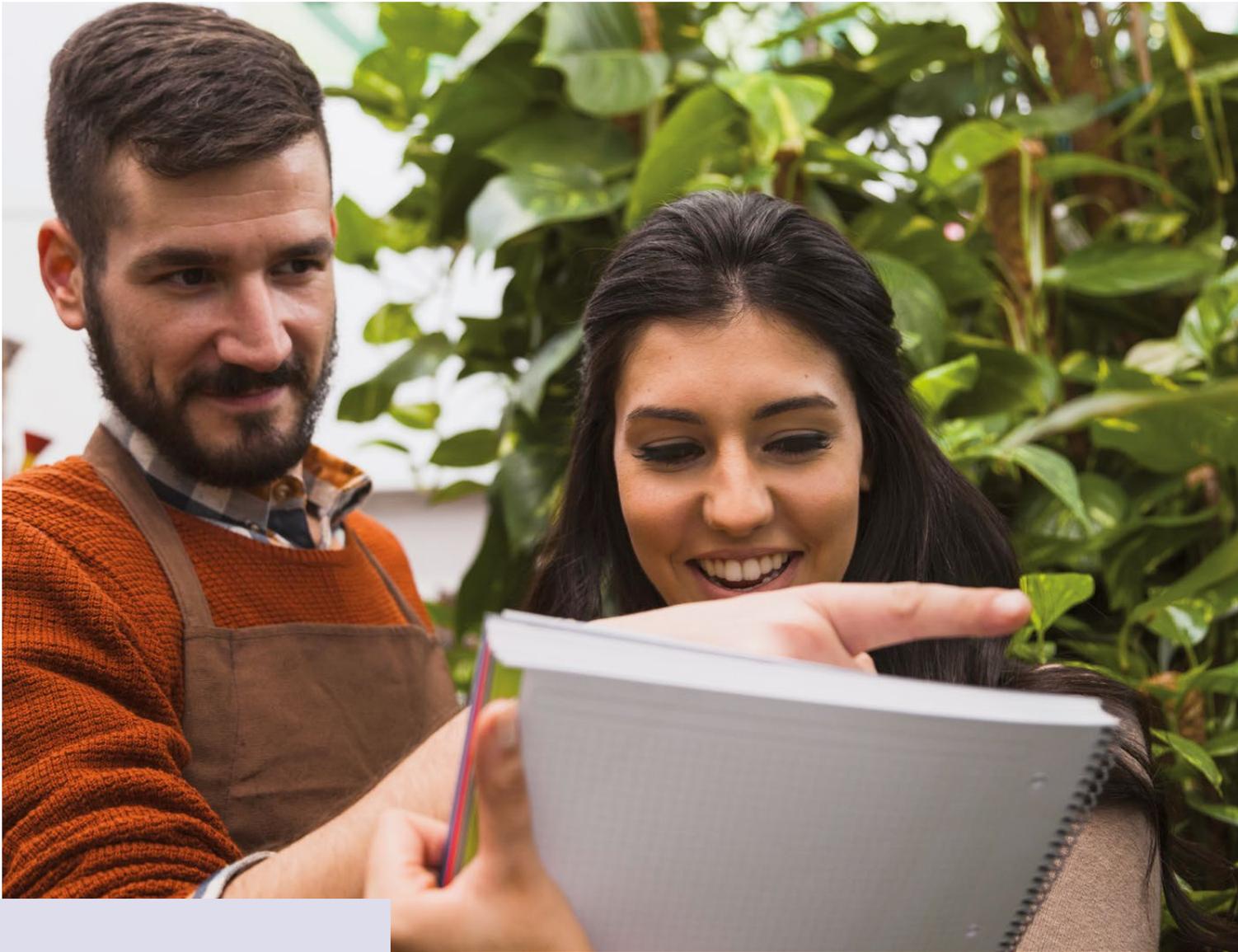
Por otro lado, también se autoriza a todas las instituciones públicas que ofrezcan becas o administren fondos para tales fines para que otorguen ayudas y subsidios a los estudiantes que cursen programas de EFTP dual, en cualquier centro educativo público o privado. Del mismo modo se autoriza a la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) para que otorgue préstamos a los estudiantes que cursen programas de EFTP dual.

Derecho a beca de las personas estudiantes

En el artículo 18 de la Ley N°9728 se establece que las personas estudiantes que cursen programas de EFTP dual en los centros educativos públicos o privados tienen derecho a percibir las becas del Fondo Especial de Becas para

la EFTP dual del INA. El destino de estas becas será para atender aspectos tales como transporte, alimentación o vestimenta, así como otras ayudas económicas o técnicas adicionales que se determinen en el reglamento de la ley (Ley N°9728, 2019).





4

Las condiciones de la implementación: costos y beneficios

Por el impulso que se da a la EFTP dual en los sistemas educativos en la actualidad, se infiere que esta modalidad ha despertado mucho interés por parte de los responsables políticos. Se sostiene que representa una alternativa educativa prometedora que garantiza tanto el desarrollo de competencias para la empleabilidad como la transición de la educación formal a la esfera laboral de las personas estudiantes activas en el sistema educativo, así como de los grupos de personas que se han quedado rezagadas en el proceso de conclusión de sus estudios a nivel de la educación secundaria. Sin embargo, como sostienen Moretti et al. (2017), aún hay escasez de investigaciones que aborden mecanismos subyacentes de cómo estos sistemas de aprendizaje generan resultados positivos para las personas, las empresas y la sociedad en general.

En ese marco, y desde la implementación de iniciativas internacionales y locales, se buscan estrategias para estudiar, comprender y guiar la relación entre las expectativas de logro y los resultados obtenidos de la puesta en práctica de programas y proyectos de EFTP dual. Sobre todo, porque la implementación requiere de inversión previa y constante de las partes involucradas, tal como se conoce por la experiencia de países pioneros en esta modalidad educativa, como son los casos de Alemania, Austria y Suiza.

El denominado análisis de costo-beneficio es uno de los acercamientos metodológicos utilizados para conducir estudios del tipo mencionado, como analizan los estudios dirigidos por Wolter y Muehlemann (2019). Probablemente, la recurrencia a este acercamiento se deba a que es compatible con el lenguaje y las prácticas utilizadas en el mundo empresarial, dado que fundamentalmente consiste en analizar las decisiones de un negocio, pues, al realizar un análisis de costo-beneficio, la administración puede decir si una inversión vale la pena o no para el negocio (Boardman et al., 2017).

Tal como establecen los modelos de implementación de la EFTP dual, se produce una vinculación y trabajo conjunto en alternancia en los espacios de aprendizaje de las instituciones formadoras y las empresas, en los cuales las personas estudiantes se insertan como aprendices no cualificados que van desarrollando conocimiento, competencias y experiencia laboral hasta alcanzar cualificaciones reconocidas en el mercado laboral. Esta inserción, tal como está frecuentemente diseñada, supone una serie de “costos” para procurar la calidad de la formación por parte de ambas instancias: instituciones formadoras y empresas; así como una serie de “beneficios” que se extienden a todos los actores sociales participantes. Por ejemplo, una empresa incurre en un costo anual promedio por formar a una persona aprendiz. Estos costos consisten, en gran medida, en el salario o estipendio anual del aprendiz y los costos salariales del personal formador.

Según resultados de estudios realizados con el análisis costo-beneficio, la participación de las empresas como instancias formadoras en este tipo de iniciativas educativas depende, en un alto porcentaje, de la comprensión y el balance que estas hacen de los beneficios tangibles que obtienen y los costos en los que incurren. Por este motivo, cobra sentido plantearse el análisis costo-beneficio en el proceso de la implementación de la EFTP dual. Así, Wolter y Muehlemann (2019) han construido evidencia para sostener que:

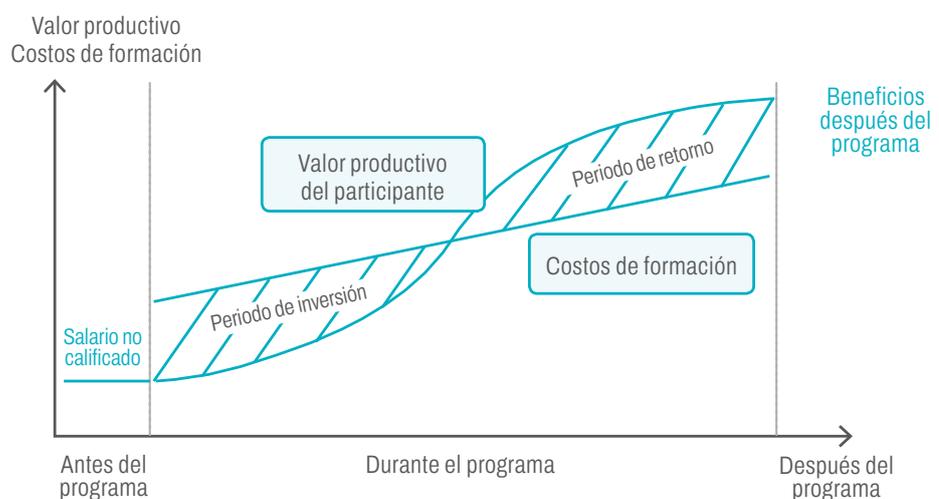
- La relación costo-beneficio influye en la disposición de las empresas a ofrecer plazas de FP dual.
- Los modelos de FP dual parecidos no necesariamente brindan resultados parecidos.

- La aplicación de unos parámetros de formación flexibles pero coherentes es clave para garantizar un modelo de FP dual eficaz.

Estas tres conclusiones son relevantes teniendo en cuenta que los modelos de EFTP dual exitosos sirven de inspiración para el diseño de otras experiencias.

Asimismo, otros estudios han formalizado un modelo comprensivo que facilita el entendimiento del retorno de inversión y la forma en la que se estabilizan los costos y los beneficios hacia la mitad del desarrollo de los programas de EFTP dual, sobre todo cuando estos tienen una duración promedio de al menos dos años, tal como se observa en el modelo representado en la Figura 6.

Figura 6 Marco simplificado del retorno de inversión



Nota: El gráfico se presenta en Bolli (2023) y Bolli et al. (2021). De acuerdo con el autor, el modelo está basado en Schweri et al. (2003) y Lerman (2014).

En ese marco, y desde la implementación de iniciativas internacionales y locales, se buscan estrategias para estudiar, comprender y guiar la relación entre las expectativas de logro y los resultados obtenidos de la puesta en práctica de programas y proyectos de EFTP dual.



La simplificación permite resaltar las diversas palancas que pueden usarse para cambiar los costos y beneficios del programa de educación dual. La dimensión horizontal representa el tiempo, mientras que la dimensión vertical captura el tiempo del retorno de la formación en términos de desarrollo del valor productivo y costos de formación. Comenzando por la izquierda, se muestra el tiempo previo al inicio del programa de educación dual. El valor productivo de las personas en este tiempo es igual a los salarios que podrían ganar antes de participar en el programa de educación dual y se denominó “salario no calificado”, en contraposición al salario calificado, aunque se refiere a personas con educación postsecundaria. Durante el programa de educación dual, se observa que el valor productivo del estudiante aumenta a medida que se vuelve cada vez más hábil en las tareas de un trabajo calificado. Después del programa de educación dual, el estudiante recibe el salario tras la formación, suponiendo que continúa trabajando en esa empresa. Este modelo se

ha utilizado como referencia en el análisis de la implementación de la política de EFTP dual en países de reciente incursión y crecimiento, como es el caso de Serbia, cuyo inicio se formalizó en 2018 cuando el Parlamento aprobó la Ley de Educación Dual de Serbia (LDE), después de varias experiencias ejecutadas desde 2013.

La ampliación con una cobertura importante alcanzada en los últimos cuatro años y el ajuste de los programas de educación dual les plantearon la cuestión de si es rentable para las empresas ofrecer plazas de formación con el propósito de estimular el debate sobre la revisión total de la ley. En su caso particular, establecieron un modelo con cuatro categorías de costos y definieron los beneficios y los beneficios netos antes, durante y después de la implementación de los programas, como consta en Bolli et al. (2021). Un resumen comparado de los componentes de los costos y beneficios utilizados en los modelos de análisis aplicados en Alemania, Suiza, Serbia y Chile se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1 Resumen comparado de componentes de los costos y beneficios utilizados en Alemania, Suiza, Serbia y Chile.

País	Componentes de costos	Componentes de beneficios
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de personal del aprendiz (61%). • Costos de personal de profesores (24%). • Costos de materiales y equipo (4%). • Otros costos (11%). 	<ul style="list-style-type: none"> • En la formación (a corto plazo). • Rendimiento productivo en el período de formación. • Beneficios no medibles: • Formación a la medida. • Evitar selección incorrecta de personal. • Evitar la falta de personal cualificado. • Mejor integración de los empleados. • Mejora de la imagen.
Suiza	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación, contratación, administración y costos de educación en el aula (11%). • Costos de capacitación en el trabajo (39%). • Costos del aprendiz (50%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor productivo. • Ahorros en reclutamiento. • y costos de contratación. • Ajustes de costos ahorrados.
Serbia	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación/administración del nuevo programa (13%). • Costos de la capacitación en el trabajo (45%). • Costos de la educación en el aula (1%). • Costos laborales de los estudiantes (41%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor productivo (81%). • Ahorros en reclutamiento. • y costos de contratación (1%) • Ajustes de costos ahorrados (18%).
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de administración y planificación: tiempo y materiales ocupados para la implementación de la educación dual en la empresa. • Costos en insumos formativos: cursos impartidos por la empresa y compra de materiales de enseñanza para los estudiantes. • Costos de entrenamiento en el trabajo: aquí se considera (1) el tiempo que los trabajadores no realizan su trabajo usual para formar a estudiantes y (2) el equipo que se compró o subutilizó para enseñar a los estudiantes. • Costos laborales de los participantes: pagos a los estudiantes y asignaciones para colación, traslados y equipamiento personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor productivo de los participantes. • Subsidios.

Nota: Elaboración propia. Los datos correspondientes a Alemania se describen en GoVet, (2020) y en Sievers, Y. y Bayer, S. (2016). Los datos descritos para Suiza se encuentran en Bolli (2023), haciendo referencia a Wolter y Muehlemann (2014). Los datos expuestos para Serbia se extrajeron de Bolli, et al. (2021) y los correspondientes a Chile, de Amestí, et al. (2021).

4.1. Componentes de costos y beneficios en la implementación del modelo costarricense



La definición de costos y beneficios de esta sección responde a los resultados obtenidos con el proceso de entrevistas a personas informantes clave.

Componentes de beneficios

El reconocimiento de beneficios intangibles prevaleció en la consulta, atribuyéndose estos a la persona estudiante, al sistema educativo, a la empresa y a la institución educativa, como se resume en la Tabla 2.

Tabla 2 Síntesis de beneficios de la EFTP Dual identificados en las entrevistas

Persona estudiante	Sistema educativo	Empresa	Institución educativa
<ul style="list-style-type: none"> • Formación integral. • Desarrollo de habilidades blandas y técnicas. • Promoción cultural hacia la familia. • Acceso a oportunidades de crecimiento profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación más pertinente (áreas de mayor crecimiento). • Formación de competencias para la empleabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorro en reclutamiento y formación. • Selección directa. • Menor rotación. • Mejora de la cultura organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y actualización docente.

Nota: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el proceso de entrevistas.

Beneficios para las personas estudiantes

Entre los beneficios derivados de la educación y la formación dual para las personas estudiantes destacaron tres:

- El crecimiento y desarrollo personal provocado por la formación integral.
- La adquisición de experiencia y el desarrollo de competencias laborales.
- La contribución que hacen las personas estudiantes al bienestar familiar y comunitario al integrarse al sector productivo con expectativas laborales.

De acuerdo con las personas entrevistadas, el beneficio para las personas estudiantes es integral. El crecimiento personal se incentiva al enfrentarse a situaciones reales como las que ofrece el ambiente laboral, al tiempo que adquieren experiencia y habilidades propias de la empleabilidad. Según esto, la alternancia en el contexto empresarial les enfrenta con situaciones que deben resolver y con relaciones que deben establecer y sobrellevar para desenvolverse de manera pertinente en el trabajo. Se produce el desarrollo de una combinación de habilidades de comunicación, colaboración y resolución de problemas que los forma en ambos sentidos: personal y laboral.

Además, la concreción de esa entrada al mundo laboral, además del tiempo que pasan formándose, como si son contratados por la empresa posterior a su entrenamiento, les permite a las personas estudiantes contribuir con el desarrollo y bienestar de su familia. Se ha visto, en experiencias desarrolladas ya en Costa Rica, que las comunidades aledañas a las empresas que atraen estudiantes vecinos comienzan un desarrollo importante al decrecer la desocupación de las personas jóvenes y adultas jóvenes económicamente activas.

Beneficios para el sistema educativo

Según las personas entrevistadas, con la educación y formación dual el sistema educativo logra enfocar recursos y esfuerzos a atender necesidades en los sectores de mayor demanda con programas más pertinentes orientados tanto a la formación integral como a la formación de competencias para la empleabilidad.

Beneficios para las empresas

Se reseñaron cuatro beneficios principales:

- La garantía de calidad de la formación.
- La selección directa de colaboradores.
- La disminución en el gasto de reclutamiento.
- La contribución a la cultura organizacional.

En relación con la garantía de la calidad de la formación de las personas estudiantes, se identificó el valor que ello tiene para la empresa, dado que, al desarrollarse el proceso formativo directamente en el contexto propio de la empresa, por un lado, se garantiza la pertinencia de la formación y, por otro, se reduce la curva de aprendizaje.

La selección directa de personas colaboradoras es otro beneficio que se alcanza ante la posibilidad de observar los grupos de personas estudiantes en acción, lo que permite a las personas reclutadoras y a las oficinas de Recursos Humanos seleccionar a aquellas personas con mejor desempeño. Este beneficio se relaciona con el siguiente, según el cual será posible la reducción del costo de reclutamiento ante la posibilidad de contratación directa.

Otro de los beneficios mencionados para la empresa fue la contribución que hace la inserción de los programas de educación dual en la cultura organizacional. Este beneficio se apuntó en dos sentidos. Por un lado, la oportunidad de mejora que se instala en los procesos de formación de las personas colaboradoras y, por otro, el hecho de que la persona estudiante se involucra en las actividades que son propias de la empresa y al formalizarse una eventual contratación ya hace parte de su cultura.

Beneficios para las instituciones educativas

Componentes de costos

Finalmente, el desarrollo y la actualización profesional de las personas educadoras se identificó como beneficio directo para las instituciones educativas que participan del proceso de formación dual. Lo anterior se justificó por la exposición que tienen a las demandas de formación y al trabajo con las últimas tendencias que requieren las empresas.

Tal como se describió en la Tabla 1, los componentes de costo pueden ser múltiples y variados. No obstante, en el proceso de entrevistas únicamente se mencionaron aspectos que usualmente son considerados como “costos laborales” y únicamente se relacionaron con costos para la empresa. Los costos asociados a otras instancias como, por ejemplo, las instituciones formadoras, estuvieron omisos.

Los tres componentes de costo mencionados fueron:

- La beca que se otorga al estudiante.
- La póliza de riesgos laborales.
- La tramitología.

Cabe resaltar que “beca” se denomina al aporte que reciben las personas estudiantes para cubrir gastos básicos de manutención mientras están en el proceso de formación. Esta beca es un derecho establecido por la Ley N°9728 que regula la EFTP Dual y que es otorgada por el Fondo Especial de Becas creado para este fin (Ley 9728, 2019).

Para comprender por qué este componente representa un costo crítico para las empresas, es necesario reseñar que las empresas grandes –participantes en programas de EFTP Dual, según lo establece la Ley– deben aportar al fondo un monto determinado de dinero por estudiante el cual se incrementa conforme lo hace el índice de precios al consumidor (IPC). Dado que el contrato que firman las empresas con las instituciones educativas para la participación de las personas estudiantes es de carácter civil y no laboral, la beca sustituye al concepto de salario o retribución.

Otro aspecto por considerar para completar esa comprensión es que la administración del fondo de becas, según lo indica la ley, la hace el INA, y las empresas en Costa Rica aportan al presupuesto ordinario del INA del modo que sigue:

- 1,5 % sobre el monto de las planillas de la empresa privada, de todos los sectores económicos que cuenten, por lo menos, con cinco personas trabajadoras.
- 0,5 % de las empresas agropecuarias con más de diez personas trabajadoras.
- 1,5 % del monto total de las planillas de salarios de las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado.

Esa contribución al presupuesto del INA hace suponer a las empresas que ya hicieron un aporte significativo, por lo que hay una percepción de aporte doble.

La beca y la póliza de riesgos laborales son aportes indispensables que deben hacer las empresas grandes participantes de los programas de EFTP dual. Al estar omisos otros componentes de costo, tanto en la visión como en el diálogo que se establecen para la vinculación empresarial, ambos aportes terminan convirtiéndose en factores críticos que afectan a la participación de un mayor número de empresas. Se apuntó que, al representar un costo permanente durante el proceso de formación, para las empresas es importante poner en la balanza la posibilidad de retorno y poder estimar el tiempo en que ello ocurrirá. Se suma a esa inquietud el hecho de que, por tratarse de un costo permanente, se añade a otros costos iniciales que deben ser previstos en el presupuesto de las empresas, necesitando, en muchos casos, una aprobación por parte de las jerarquías de mayor nivel de la empresa, lo que afecta y puede retardar o negar la vinculación.

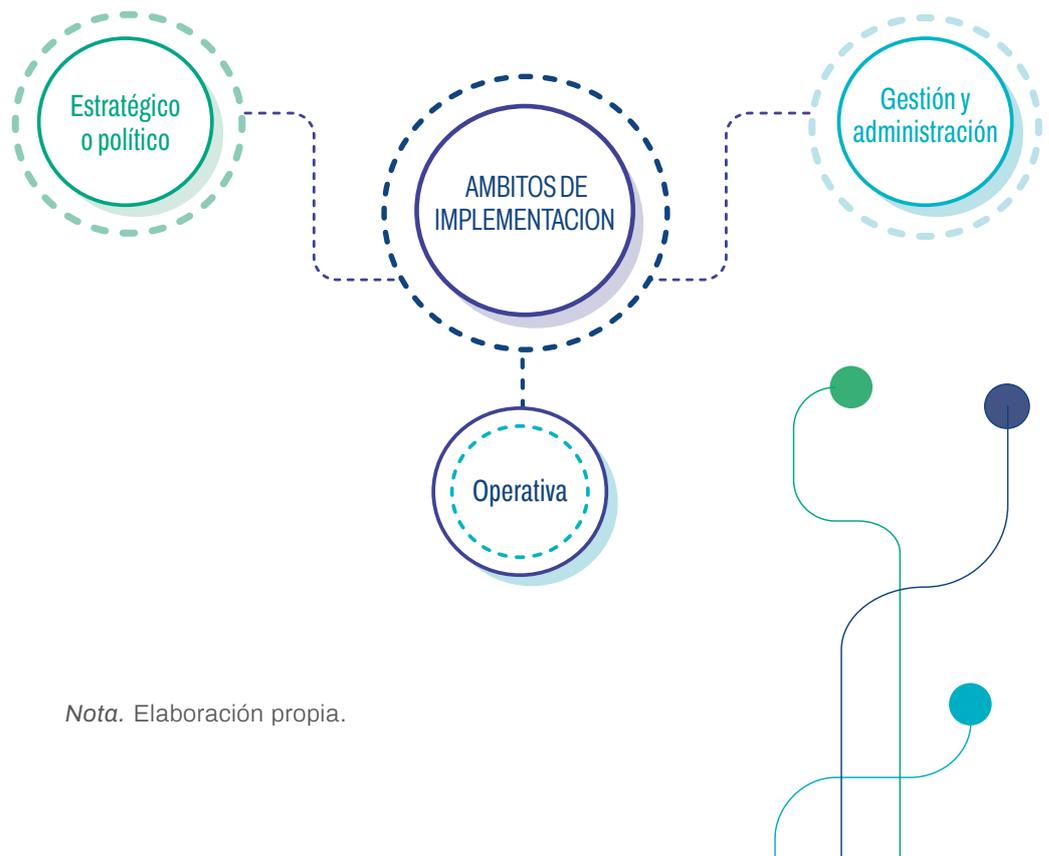
Finalmente, entre los componentes de costos se mencionó la tramitología. El énfasis de este componente también estuvo puesto en el esfuerzo que hace la empresa por cumplir los requisitos de entrada que son solicitados para formalizar la vinculación en los programas de EFTP dual. De acuerdo con las personas entrevistadas, a la empresa le supone asignar recurso humano para cumplimentar los trámites, los cuales, según su opinión, están aún dispersos y poco o nada automatizados.

4.2. Ámbitos y condiciones esenciales de la implementación

Del proceso de las entrevistas y de las mesas de trabajo se derivó la necesidad de prestar atención a los aspectos relacionados con la implementación del modelo que se esboza en el marco legal de la EFTP dual en Costa Rica. Se valoró que, pese a que los instrumentos legales delinean un modelo nacional, por el

grado de madurez de la puesta en práctica aún incipiente, se requiere trabajar en el fortalecimiento de tres ámbitos de acción en los cuales la implementación de las políticas y las iniciativas de EFTP dual deben ser diseñadas con especial atención. Los ámbitos identificados se detallan a continuación en la Figura 7.

Figura 7. Ámbitos de la implementación



Nota. Elaboración propia.

Ámbito estratégico o político

Este ámbito corresponde a las instancias de toma de decisiones de alto nivel, y es en el que se inserta la visión y la estrategia nacional de propuesta y desarrollo de la EFTP dual en su vinculación con la calidad y la pertinencia del sistema educativo y con el desarrollo productivo del país. Según esto, la condición esencial en este ámbito es:

- Contar con una visión, una estrategia y un modelo nacional de EFTP dual alineados con las políticas de desarrollo social y económico, las políticas educativas particulares y las políticas de empleabilidad y trabajo.

Ámbito de gestión y administración

Este ámbito corresponde a las instancias encargadas de la gestión y la administración de los procesos institucionales y sectoriales, públicos y privados, referidos a la ejecución del marco legal de la EFTP dual. Según el análisis de los aspectos reseñados en este ámbito, la condición esencial es:

- Contar con una gobernanza clara y bien definida que procure la eficiencia y la eficacia del trabajo y la colaboración entre todas las instancias participantes en la puesta en práctica de la EFTP dual en el país.

Ámbito operativo

Este ámbito corresponde a las instancias cuyas acciones están vinculadas directamente con el funcionamiento y el desarrollo de los procesos propios de la EFTP dual en las instituciones. De estas acciones depende, en gran medida, la concreción de las oportunidades de educación y formación propiamente dicha, por lo que, en la implementación, se requiere de planes y estrategias particulares alineadas con las responsabilidades y alcances de cada instancia encargada. La condición esencial en este ámbito es:

- Contar con modelos institucionales de implementación que garanticen la ejecución efectiva y eficiente de las acciones vinculadas a la EFTP dual.

Para cada condición esencial se analizó un conjunto de aspectos que se presentan como recomendaciones para garantizar la puesta en práctica efectiva de las políticas e iniciativas de EFTP dual.



5

Recomendaciones para la implementación

El conjunto de recomendaciones que se presenta a continuación se extrajo del análisis efectuado de las entrevistas realizadas a personas informantes clave y de las mesas de trabajo. Un aspecto a tener en cuenta es que, si bien se fundamentaron en el caso de Costa Rica, se describen de manera general con el propósito de que puedan inspirar el diseño y puesta en práctica de iniciativas de EFTP dual en otros contextos. Se describen según los ámbitos antes señalados, según la síntesis expuesta en la Tabla 3.

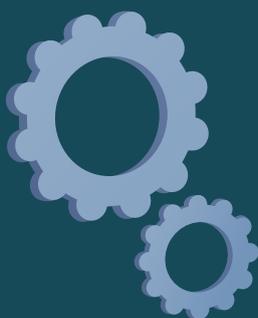


Tabla 3. Síntesis de ámbitos, condiciones y recomendaciones para la implementación de políticas e iniciativas de EFTP dual, a partir del caso de Costa Rica

Ámbito	Condición esencial	Principales recomendaciones
Estratégico o político	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con una visión, una estrategia y un modelo de país alineados con las políticas de desarrollo social y económico, las políticas educativas particulares y las políticas de empleabilidad y trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de país clara y definida. • Narrativa estratégica de comunicación. • Información sistemática para la construcción de indicadores costo-beneficio. • Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación. • Dotación presupuestaria.
Gestión y administración	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con una gobernanza clara y bien definida que procure la eficiencia y la eficacia del trabajo y la colaboración entre todas las instancias participantes en la puesta en práctica de la EFTP dual en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura y roles claros. • Consolidación de equipos técnicos. • Digitalización de procesos críticos.
Operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con modelos institucionales de implementación que garanticen la ejecución efectiva y eficiente de las acciones vinculadas a la EFTP dual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura operativa y procesos definidos. • Plan operativo contextualizado. • Proceso flexible para la elaboración de programas formativos.



5.1. Ámbito estratégico - político

Tal como se mencionó, en este ámbito se identificó una condición esencial para procurar una implementación pertinente de las políticas e iniciativas de EFTP dual.

- Contar con una visión, una estrategia y un modelo de país alineados con las políticas de desarrollo social y económico, las políticas educativas particulares y las políticas de empleabilidad y trabajo.

Para lograr esta condición se propusieron, sin ser exhaustivas, cinco recomendaciones principales.

Una visión de país clara y compartida

La innovación y los procesos de reforma educativa no deben obedecer a oportunidades políticas, sino que requieren derivarse y anclarse de una visión de país a largo plazo. Por ello, la EFTP dual necesita hacer parte de una visión de desarrollo social y económico a tono con lo dispuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto al “aprendizaje de calidad” (OIT, 2023).

Para ello es necesario:

- Definir una política y estrategia nacionales o Plan Maestro a largo plazo.
- Definir una política, estrategia o plan sistemático sectorial, articulado con el plan y la estrategia nacional, basadas en una visión compartida para la EFTP dual.
- Definir de forma clara y concreta los objetivos, las metas y los resultados esperados de la ejecución de la política.
- Articular un ecosistema en el que colaboren las instituciones del Estado, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, las industrias, las empresas y las organizaciones sindicales, empresariales y de la sociedad civil.
- Procurar la participación de los distintos actores y sectores involucrados en los distintos niveles del diseño y la implementación de la política de EFTP dual.
- Identificar y seleccionar cuidadosamente a las partes interesadas para que participen en las diferentes etapas del proceso de diseño e implementación de la política.
- Definir los roles y el alcance de la participación de todas las partes interesadas, tanto en la formulación como en la implementación de la política.
- Establecer actividades de diálogo continuo para compartir diferentes interpretaciones de la política, señalar los objetivos, los antecedentes originales y desarrollar conjuntamente nuevos entendimientos y soluciones.
- Articular el trabajo interinstitucional e intersectorial.
- Elaborar un plan sistemático, alineado con la visión compartida para la eficacia de las instancias participantes.
- Coordinar las instancias en todos los niveles.
- Crear capacidades en las diferentes partes interesadas para que puedan asumir los roles encomendados y cumplir con sus responsabilidades.
- Desarrollar capacidades en las autoridades nacionales e institucionales para que puedan implementar las estrategias y los programas en el marco de las metas nacionales.
- Establecer normas y estándares claros y comprendidos por todos los actores para guiar la valoración y la evaluación de la implementación.
- Definir un esquema de innovación que genere más conocimiento basado en la investigación sobre la EFTP dual.

Narrativa estratégica de comunicación

Junto a la visión compartida es imprescindible la construcción de una narrativa coherente, estratégica y uniforme que posibilite la comunicación de los alcances, costos y beneficios de la EFTP dual. Con frecuencia, las acciones de este tipo de iniciativas nacionales son conducidas por múltiples actores, unos con mayor o menor nivel de autonomía y con más o menos niveles de centralización de los distintos procesos involucrados, por lo que se requiere que esta narrativa articule los esfuerzos de las distintas instancias con responsabilidades asignadas para el logro de las metas y los objetivos nacionales. Esta narrativa apoyará también el intercambio con el sector empresarial, actor clave de la EFTP dual.

Para lograrlo es necesario:

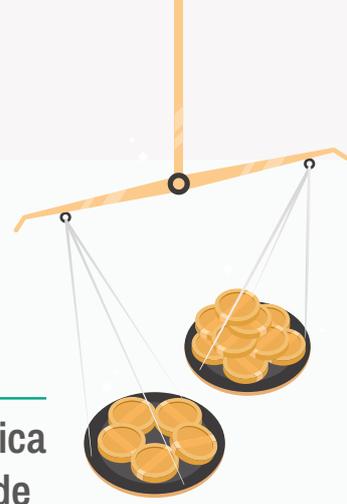
- Definir una estrategia y un plan de comunicación y compromiso sobre la política, su implementación y sus resultados, adecuada a las audiencias de interés.
- Incorporar la voz de todas las personas que se benefician de la implementación de la política.
- Procurar la comprensión de los aspectos fundamentales, procesos y mecanismos de la política.

Información sistemática para la construcción de indicadores costo - beneficio

Tal como se expuso con anterioridad, el modelo costo-beneficio es un instrumento que facilita la vinculación empresarial en los procesos de EFTP dual. Para su construcción se requiere de información sistematizada que dé soporte a la definición de los componentes de los costos y de los beneficios.

Para esto es necesario:

- Integrar en los protocolos de relacionamiento con las empresas nociones de costo asociados con el trabajo que realizan las instituciones educativas, de modo que se estimule la conversación sobre el costo-beneficio de la EFTP dual.
- Establecer acuerdos con las instituciones formadoras y las empresas para definir la naturaleza de la información que será necesaria recuperar para el establecimiento de indicadores de costo-beneficio.
- Definir indicadores de costo y de beneficio.
- Establecer procesos, protocolos e instrumentos que permitan la recuperación y la sistematización de la información necesaria para la construcción de los indicadores.
- Definir un modelo nacional de costo-beneficio.



Monitoreo, seguimiento y evaluación

El monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los logros es fundamental para fortalecer y redirigir las acciones de un plan estratégico a nivel de país para la EFTP dual. Estos procesos permiten identificar las áreas de mejora y conducir las acciones pertinentes para enderezar el rumbo si así se requiere.

En este aspecto es necesario:

- Definir metas claras para cada instancia con responsabilidades asignadas en el desarrollo de la estrategia nacional.
- Definir indicadores de desempeño de la ejecución de la política nacional de EFTP dual.
- Establecer una instancia responsable de conducir las acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación de toda la política, en la medida en que las circunstancias legales lo permitan, respetando los niveles de autonomía de las instancias participantes.
- Definir instancias institucionales que apoyen el ejercicio centralizado de esos procesos.
- Establecer instrumentos para la distribución y puesta en práctica de estos procesos.
- Establecer un sistema digitalizado para facilitar la alimentación de información, de manera deseable y distribuida.
- Establecer usos sistemáticos de los resultados de la evaluación para la mejora de las acciones en todos los niveles y apoyar la cultura de trabajo basada en evidencias.

Dotación presupuestaria

La sostenibilidad de la implementación de una política es fundamental. Una de las razones por las cuales cualquier política o iniciativa debe hacer parte de una visión más amplia del desarrollo del país, es porque este hecho le provee de ciertas condiciones de continuidad y sostenibilidad. Para la coherente y exitosa puesta en práctica de una política nacional de EFTP dual es indispensable que se dote de recursos a las instancias con responsabilidades directas.

Para ello se requiere:

- Definir un modelo de sostenibilidad que asegure los recursos financieros, por parte de los tomadores de decisiones y señale el compromiso, a largo plazo, del gobierno con la estrategia nacional de EFTP dual.
- Crear los mecanismos legales para dotar el presupuesto al desarrollo de la EFTP dual.
- Establecer el financiamiento adecuado y continuo para apoyar los procesos de gestión, administración, producción, investigación y evaluación relacionados con la implementación de la política nacional de EFTP dual.
- Fomentar el desarrollo de capacidades, en todos los niveles, mediante la asignación de tiempo y recursos financieros suficientes para permitir que las partes interesadas respalden la política.

5.2. Ámbito de gestión y administración

En el ámbito de la gestión y la administración de la EFTP dual se identificó la condición esencial referida a la gobernanza.

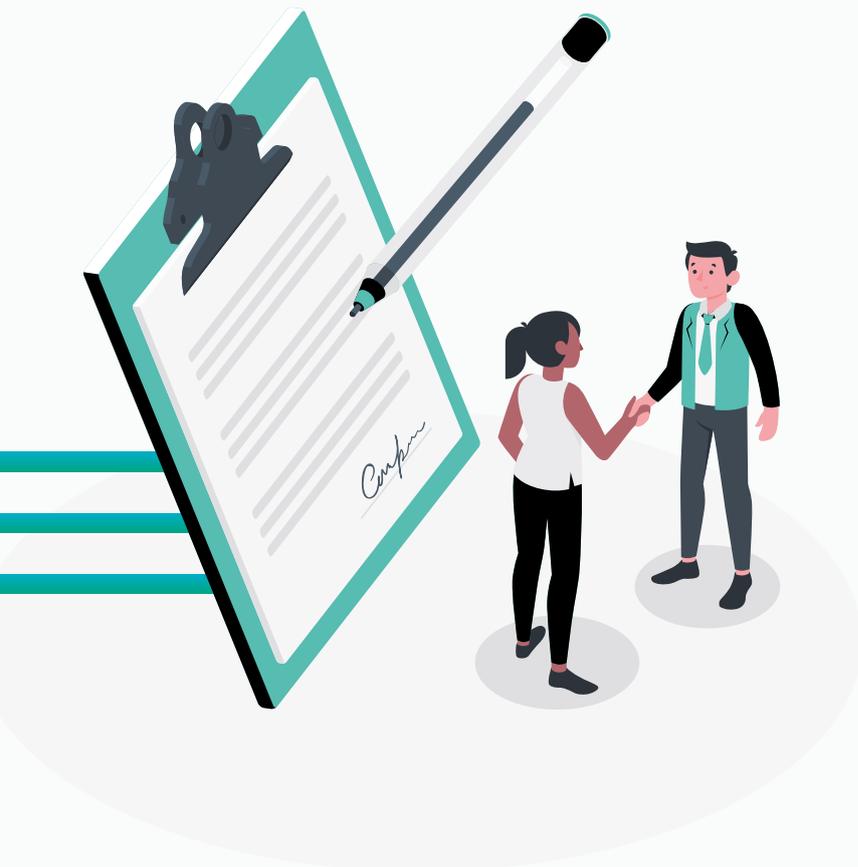
- Contar con una gobernanza clara y bien definida que procure la eficiencia y la eficacia del trabajo y la colaboración entre todas las instancias participantes en la puesta en práctica de la EFTP dual en el país.

La gobernanza es un aspecto considerado fundamental –pero aún poco estudiado– de la implementación de las políticas educativas y, muy especialmente, de las políticas educativas de alcance nacional, dado que en estas participan múltiples actores públicos y privados.

La definición de gobernanza es diversa. Algunas definiciones solo incluyen a la gestión de un gobierno o del sector público, pero otras se han ampliado para sumar las formas en las cuales las personas y las instituciones gestionan sus intereses comunes, como señala Kooiman (2010). La gobernanza alude al ejercicio del buen gobierno en una sociedad compleja donde el agente estatal no es el único actor.

En estas definiciones se identifican cuatro componentes:

- El conjunto de reglas, procesos y comportamientos.
- La coordinación entre niveles, agentes e instituciones para lograr propósitos comunes.
- La gestión de las soluciones.
- La práctica democrática implicada en la gestión.



El logro de una gobernanza efectiva requiere de los siguientes aspectos:

Estructura y roles claros

Es imperativo que las autoridades nacionales e institucionales estén articuladas y que se definan claramente la estructura de gobernanza y los roles de cada instancia.

Para esto es imprescindible:

- Establecer un modelo de gobernanza con una estructura eficiente y necesaria que evite las duplicidades y los vacíos de autoridad.
- Aclarar la definición de los roles y las competencias de las autoridades y las unidades de ejecución.
- Identificar cuidadosamente el liderazgo facilitador que contribuya a empoderar y a movilizar a las partes interesadas, crear confianza, promover el consenso y hacer avanzar la colaboración.
- Establecer las reglas y los procesos que faciliten el trabajo conjunto y el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las instancias involucradas en el desarrollo de la EFTP dual.

Consolidación de equipos técnicos

El cumplimiento de las responsabilidades, asociadas con la gobernanza efectiva, pasa por contar con la infraestructura de recursos humanos que garantizan el buen desempeño de las funciones asignadas a las distintas instancias involucradas en la implementación de la política de EFTP dual. La consolidación de los equipos técnicos dedicados a la realización de las tareas requeridas para la gestión y el desarrollo de la EFTP dual es imprescindible.

Es frecuente que la implementación de una nueva política y las iniciativas derivadas de esta se instalen en las instituciones sin la creación de las condiciones para la creación de las nuevas tareas y redunden en sobrecarga de funciones para algunas personas colaboradoras. Esto puede ocasionar que las nuevas tareas no se lleven a cabo a cabalidad y contribuya a que no se obtengan los logros esperados.

Un aspecto relevante de ser considerado es que esta consolidación de equipos técnicos dedicados no supone la creación de burocracia, sino que se refiere a la racionalización de las nuevas tareas y a la creación de las condiciones idóneas para realizarlas.

De acuerdo con esto es necesario:

- Definir los procesos y tareas por ser realizados por cada instancia participante en el desarrollo de la política de EFTP dual.
- Valorar los recursos con que cuenta cada instancia y asignar nuevos recursos en caso de ser necesario.
- Crear las estructuras y condiciones para que las tareas puedan realizarse con éxito, y ello contribuya con el buen gobierno de las responsabilidades asignadas a cada instancia.
- Definir los flujos de colaboración entre las distintas instancias participantes en el desarrollo de la política nacional de EFTP dual.

Un aspecto importante a considerar es que estas mismas recomendaciones deben ser acogidas dentro de cada instancia participante para procurar el buen gobierno en el nivel institucional.

Digitalización de procesos críticos

Otro aspecto directamente relacionado con la gobernanza es la claridad requerida en la realización de los procesos críticos. No debe existir duda de quién hace qué. Algunos procesos, por su naturaleza, son transversales al accionar de todas

las instancias participantes y, pese a que alguna de estas los puede tener bajo su cobijo, no puede ejercer ningún tipo de control sobre el cumplimiento de las demás, por tratarse de aspectos relacionados con la autonomía o la descentralización de funciones dentro del ecosistema de implementación de la política. En estos casos, es muy relevante que esos procesos sean identificados y se encuentren las mejores soluciones para su ejecución.

Para esto, es recomendable:

- Identificar los procesos críticos que son transversales a todas las instancias responsables de la implementación de la política de EFTP dual.
- Digitalizar al máximo los aspectos relacionados con estos procesos y definir un control sistemático que alerte automáticamente a todas las instancias que participan en el proceso. Un ejemplo de este tipo de procesos es la solicitud de formación por parte de una empresa. En estos casos debería existir un sistema en el que esta solicitud se registre, se reciba y se distribuya a las instancias encargadas de los programas de formación para su valoración y respuesta.
- Integrar sistemas de alerta que activen las respuestas de las instancias relacionadas con el proceso crítico.



5.3. Ámbito operativo

En el ámbito operativo se definió la siguiente condición esencial:

- Contar con modelos institucionales de implementación que garanticen la ejecución efectiva y eficiente de las acciones vinculadas a la EFTP dual.

Cabe resaltar que la implementación de una política, como señalan Viennet y Pont (2017), es un proceso que implica una práctica que traduce los postulados teóricos que esta propone y que busca hacer un cambio positivo y efectivo en los aspectos que motivaron su formulación. En este sentido, se hace referencia a la necesidad de que, asociado al modelo que se esboza en el marco legal de una política, exista un modelo de implementación que responda a cómo se lleva a la práctica. Esta definición deberá tener varios niveles, según cómo se proponga la operacionalización de los procesos y las tareas asociados.

El ámbito operativo tiene que ver con esa puesta en práctica, es decir, con la implementación propiamente dicha.

Al respecto se identificaron tres aspectos relevantes por ser considerados:

Estructura operativa y procesos definidos

La implementación de la política nacional de EFTP dual requiere de la planeación de la propia implementación en todos¹ los niveles de ejecución. Para esto es necesario en cada nivel:

- Definir los procesos y las tareas por ser realizados para cumplir cabalmente las responsabilidades asignadas y alcanzar los objetivos propuestos.
- Instalar las estructuras operativas requeridas con los mismos propósitos.
- Contar con las herramientas y los recursos para la ejecución de las tareas.



Plan operativo contextualizado

En concordancia con la recomendación anterior, es imprescindible que se cuente con un plan operativo contextualizado general y otro a nivel de las instituciones. Este plan permitirá conducir las acciones en el corto plazo, coordinar acciones institucionales y colaborar para el logro de los objetivos y las metas de la política de EFTP dual en el país.

Para esto será necesario:

- Observar y valorar las características y las necesidades de las distintas regiones y sectores del país para atender las diferentes necesidades de educación y formación técnica profesional en modalidad dual.
- Hacer un mapeo sistemático de necesidades de formación que permita dar una respuesta pertinente a lo que se requiere según las características de cada zona.
- Formalizar una estrategia de implementación que observe las particularidades de las personas a las cuales se orientan los programas de EFTP dual, las de los parques empresariales del país, así como las características y las capacidades propias de las instituciones formadoras.

Proceso flexible de producción de programas formativos

Otra recomendación en este ámbito es la de contar con una oferta de programas que abra oportunidades reales de formación para las personas estudiantes y que contribuya también a llenar las necesidades de formación en áreas de mayor demanda.

La implementación de la política de EFTP dual se concreta con la puesta en práctica de los programas formativos, por eso es fundamental que el país cuente con esta oferta y que se tenga mecanismos bien establecidos y flexibles para su diseño, aprobación y acreditación. En este sentido es necesario:

- Definir procesos flexibles de diseño que permitan la integración de equipos especializados en el diseño curricular con equipos de personas expertas provenientes de la empresa. En este sentido, es útil explorar los modelos de codiseño, diseño parcial y de diseño granular, que permiten el reúso de contenidos estratégicos.
- Establecer estándares de calidad para el diseño de los programas.
- Establecer protocolos y mecanismos prácticos para la revisión y la aprobación de los programas por parte de las instancias técnicas competentes, evitando que esta tarea recaiga en instancias de alto nivel que aletargan la realización de la tarea.

- Garantizar la cantidad del recurso humano necesario para realizar las tareas de diseño, revisión, aprobación y certificación en lapsos de tiempo que son pertinentes para responder a las necesidades detectadas de formación y, con esto, aprovechar las oportunidades que se abren para las personas estudiantes





6

Conclusión



Con la promulgación de la Ley N°9728 en 2019 en Costa Rica se constituyó un modelo de EFTP dual y se le dotó de instrumentos legales para definir su gobernanza y sus alcances. No obstante, a poco más de tres años de su puesta en práctica, se han podido identificar una serie de áreas de mejora que motivaron la realización de este trabajo enfocado en la implementación.

Con la realización de este estudio se identificaron componentes tendientes a la generación de recomendaciones para la futura construcción de un modelo particular de costo-beneficio para la EFTP dual. Asimismo, se extrajo un conjunto de condiciones esenciales requeridas para la formulación del modelo que se persigue.

Se identificaron condiciones y recomendaciones para garantizar el éxito de la implementación en tres grandes ámbitos de acción: el ámbito estratégico

o político, el ámbito de la gestión y la administración y el ámbito operativo. Estas recomendaciones, sin ser exhaustivas, permiten construir algunas de las condiciones esenciales para diseñar la implementación y hacer la trazabilidad del avance de una política nacional de EFTP dual. Por esto se compartieron, de manera general, para inspirar el diseño y la implementación de estas políticas considerando las lecciones aprendidas en la experiencia, aún incipiente, del país.

Referencias

- Alvarado, G., Araya, J., Elizondo, D., Mora, R., Peralta, J. y Solano, P. (2016). *Educación técnica secundaria pública en Costa Rica: 1950-2014* (Trabajo Final de Graduación de Licenciatura). Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/3460>
- Amesti, J., Bordón, P. y Jaña, K. (2021). *¿Por qué las empresas entrenan a estudiantes? Análisis Costo-Beneficio de la Educación Media Dual en Chile*. https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/trabajo12/TrabajoyPrevision_deAmestiJose.pdf
- Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., y Weimer, D. (2017). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Cambridge University Press.
- Bolli, T. (Septiembre 01, 2023). *Return on Investment for Firms Deep Dive into Costs and Benefits of Workplace Learning*. ETH Zürich. [Presentación Power Point]
- Bolli, T., Caves, K., Pusterla, F. y Re-nold, U. (2021). *New Dual Education Program in Serbia Do Benefits exceed Costs for Participating Companies?* https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/477795/CES-Studie_9_Serbian_CBA_v21.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Contraloría General de la República. (2022). *Informe de Auditoría Operativa sobre la eficiencia y eficacia del servicio de Educación Técnica Secundaria a cargo del Ministerio de Educación Pública*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2022/SIGYD_D/SIGYD_D_2022015261.pdf
- Decreto Ejecutivo N°39851 (MEP-MTSS). Crea Comisión Interinstitucional para la Implementación y Seguimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica. (2016). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=82364&nValor3=105317&strTipM=TC&Resultado=3&nValor4=1&strSelect=sel
- Decreto Ejecutivo N°43481 (MEP, MIDEPLAN, MICITT, MTSS). Creación del Sistema Nacional de la Educación y Formación Técnica Profesional (SINEFOTEP). (2022). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NR-M&nValor1=1&nValor2=96852&nValor3=129959&strTipM=FN

- Decreto Ejecutivo N°38-170 (MEP). Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. (2014). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=76554
- Decreto Ejecutivo N°40874 (MEP-MTSS). Reforma Decreto Ejecutivo N°39851. Crea Comisión Interinstitucional para la Implementación y Seguimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica. 2018. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86092&nValor3=111559&strTipM=TC
- GoVet. (2020). *Formación profesional dual: Costes y ventajas*. https://www.govet.international/dokumente/pdf/dual_vet_kosten_nutzen_2020_esp.pdf
- Guzmán, J. (2011). Educación Técnica y Formación Profesional en Costa Rica: avances y desafíos. Programa Estado de la Nación. *Tercer Informe del Estado de la Educación* (pp. 235 -278). <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/1155?show=full>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2022). *INA en cifras*. https://www.ina.ac.cr/transparencia/Documentos%20compartidos/INA_en_cifras/INA_cifras_2021.pdf
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2018). *Modelo Curricular para la formación profesional*. Instituto Nacional de Aprendizaje. <https://www.ina.ac.cr/Documentos%20compartidos/modeloCurricular-6.pdf>
- Kooiman, J. (2010). Governance and governability. In *The new public governance*, Osborne, S. (Ed.).
- Lerman, R. (2014). Do firms benefit from apprenticeship investments? Why spending on occupational skills can yield economic returns to employers. *IZA World of Labor*. 55. <https://wol.iza.org/uploads/articles/55/pdfs/do-firms-benefit-from-apprenticeship-investments.pdf>
- Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N°9728. (2019). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89820&nValor3=118020&strTipM=TC
- Ley Fundamental de Educación, N°2160. (1957). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
- Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional, N°7372. (1993). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=22489&nValor3=23842&strTipM=FN

- Moretti, L., Mayerl, M., Mühlemann, S., Schlögl, P. y Wolter, S. (2017). *So Similar and Yet so Different: A Comparative Analysis of a Firm's Cost and Benefits of Apprenticeship Training in Austria and Switzerland*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3056619>
- Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación Técnica Profesional de Costa Rica. (2019). *Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación Técnica Profesional de Costa Rica*. https://www.cualificaciones.cr/mnc/images/articulos/publicaciones/MarcoNacional-Cualificaciones_v2_16092019.pdf
- Ministerio de Comercio Exterior. (2015). *Revisiones de la OCDE sobre Educación Técnica y Formación Profesional: Revisión de destrezas más allá de la Escuela en Costa Rica*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública. (2022). *Guía Informativa del: Subsistema de la Educación Técnica Profesional Costarricense para el sector productivo – 2022*. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/4-guia-infomativa-sector-productivo-2022.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (20 de noviembre, 2023). *R208. Recomendación sobre los aprendizajes de calidad, 2023*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO-DE:R208
- Programa Estado de la Nación. (2018). *Principales cambios en la oferta de Educación Técnica presentados en el periodo 2006-2018 y su pertinencia para jóvenes en zonas de alta vulnerabilidad*. https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7755/Tatiana_Beirute_Oferta_Educ_Tecnica.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Quesada, A. (2023). *Informe de contextualización de la EFTP dual en Costa Rica*. [Manuscrito no publicado]. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Reforma a la Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional, N°9807, 1994. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90564
- Reglamento General a la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N°42307-MEP-2020. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=91167
- Reglamento a Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional N°23258-MEP, 1994. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=22342&nValor3=23696&strTipM=TC

- Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC), Decreto Ejecutivo N°27113. (1998). <https://bit.ly/3TEZ4zW>
- Renold, U., Caves, K. M., Oswald-Egg, M. E., Markovic, J., Veselinovic, Z. y Todorovic, M. (2020). *Implementation of the Serbian Law on Dual Education: Third Report on Drivers and Barriers*. https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/476567/1/Implementation_SerbianLaw_DualEducation_4thReport.pdf
- Schweri, J., Muehleemann, S., Pescio, Y., Walther, B., Wolter, S. y Zuercher, L. (2003). *Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht der Betriebe*. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/3393.pdf>
- Sievers, Y. y Bayer, S. (2016). *Costes y beneficios de la formación dentro de la empresa*. <https://www.formados.ec/wp-content/uploads/2019/02/costos-beneficios.pdf>
- Smeck, S., Oviedo, M. y Fiszbein, A. (2019). *Educación Dual en América Latina. Oportunidades y desafíos*. Diálogo Interamericano. <https://the-dialogue.wpeninepowered.com/wp-content/uploads/2020/01/Educaci%C3%B3n-dual-12.9.2019-ESP.pdf>
- UNESCO (2017). *Revisión de Políticas Nacionales en Materia de Educación: Formación y Empleo*.
- Viennet, R. y Pont, B. (2017). *Education policy implementation. A literature review and proposed framework*. OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fc467a64-en.pdf?expires=1626577775&iid=id&accname=guest&checksum=71B061C725241203415046C-534FF75DD>
- Wolter, S. y Muehleemann, S. (2019). *Los aspectos económicos de la FP Dual: Siete lecciones aprendidas a partir de estudios y simulaciones de coste-beneficio*. <http://dx.doi.org/10.11586/2019069>



OEI

Organización de Estados
Iberoamericanos

Organização de Estados
Ibero-americanos



C/ Bravo Murillo 38
28015 Madrid, España
Tel.: +34 91 594 43 82
oei@oei.int

oei.int

in Organización de Estados Iberoamericanos

f Páginaoei

X @EspacioOEI

@ @Espacio_OEI