



# INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS SUBSIDIOS QUE OTORGA EL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO (PRONAE) Y SU INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

21 de junio de 2023

Informe N° DFOE-BIS-IAD-00004-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social  
Auditoría de Carácter Especial Compromiso de informe directo  
**Contraloría General de la República**

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
Origen de la auditoría.....	5
Objetivo de la auditoría.....	6
Alcance.....	6
Criterios de auditoría.....	6
Metodología aplicada.....	6
Aspectos que favorecieron la ejecución de la auditoría.....	7
Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.....	7
Generalidades acerca del objeto auditado.....	7
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría.....	9
Siglas y abreviaturas.....	9
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>9</b>
Documentación de procedimientos internos que se ejecutan en el Programa Nacional de Empleo.....	10
Debilidades en los mecanismos de control para el otorgamiento de subsidios a beneficiarios del PRONAE.....	10
Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan identificar el logro de los objetivos del PRONAE.....	11
Inconsistencias en la información contenida en la base de datos de beneficiarios del PRONAE.....	13
Integración del PRONAE con el Sistema Nacional De Empleo.....	15
Ausencia de un plan para articular e integrar el PRONAE dentro del Sistema Nacional de Empleo.....	15
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>17</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>18</b>
AL CONSEJO DE EMPLEO.....	18
A LA LICDA. HAZEL FALLAS MURCIA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE EMPLEO, O A QUIEN, EN SU LUGAR, OCUPE EL PUESTO.....	18
<b>FIGURAS</b>	
Figura 1 Tipos de modalidades.....	9
Figura 2 Atributos de la calidad de la información.....	16

---

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La presente auditoría tuvo como propósito determinar si el otorgamiento de subsidios, por parte del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), a los beneficiarios de los proyectos individuales y de naturaleza asociativa, así como su integración dentro del Sistema Nacional de Empleo, cumplen razonablemente con el marco jurídico y técnico aplicable. El estudio abarcó el análisis de las actividades desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en relación con el PRONAE, para el periodo comprendido entre 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2022, ampliándose en los casos que se consideró necesario.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El desempleo ha sido un problema de especial relevancia para el país, y se vio aún más afectado dentro del contexto del COVID-19. En este sentido, según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), al segundo trimestre de 2021, este fenómeno afectaba al 18.1% de la población; ya para el segundo semestre 2022, se mostró una mejoría pasando a una tasa de desempleo del 11.81%.*

*Respecto de dicha temática, la normativa le asigna al Estado la obligación de mantener un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, así como procurar su integración al mercado laboral. Y, particularmente, se le ha asignado al MTSS, por medio del PRONAE, promover la capacitación y formación de personas desocupadas o subempleadas de todo el país (mujeres madres de familia, jóvenes en riesgo social, movilizados forzosos, ex funcionarios públicos, adultos mayores), con énfasis en comunidades vulnerables.*

*En razón de lo citado, el desarrollo de una auditoría de esta naturaleza al PRONAE, adquiere especial relevancia, en el tanto coadyuva a la toma de decisiones y acciones en procura de una mejora en lo que a esta temática se refiere.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*Se evidenció la **ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación** que permitan identificar si se están alcanzando los objetivos del PRONAE. En este sentido, a manera de ejemplo, se encontró, que no se da seguimiento al cumplimiento de sus objetivos, por cuanto no se plantean las metas, indicadores o informes del Programa, de forma que permita identificar, con claridad, la información geográfica de cada participante del programa.*

*Además, se encontró que el PRONAE no tiene identificado, en la base de datos del Sistema establecido, si los subsidios entregados a las personas, por concepto de capacitación, se están dirigiendo a las poblaciones objetivo previamente definidas en su Decreto de Creación. Por ende, no se tiene certeza si el programa se ha constituido en un medio para fomentar el*

*empleo, y coadyuvar, positivamente, en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas beneficiarias.*

*Aunado a lo anterior, se identificaron inconsistencias en la base de datos del Sistema del PRONAE, relacionadas con el número de cédula de los beneficiarios nacionales, personas no asociadas a ninguno de los proyectos, así como participantes en rangos de edades que no son razonables para constituirse en beneficiarios de los subsidios, sea con edades menores a 14 años, superiores a 65 años y hasta mayores a los 100 años, así como personas que aparecen registrados como fallecidos en el Registro Civil.*

*Por otra parte, se determinó la **ausencia de un plan para articular e integrar el PRONAE dentro del Sistema Nacional de Empleo**. En este contexto, no se logró determinar que los cambios efectuados en el Programa formen parte de un plan o estrategia de cambio, ni que desde la fecha de emisión del Decreto de Creación del Sistema Nacional de Empleo, el PRONAE haya recibido, formalmente, instrucciones o lineamientos, a efecto de dirigir su accionar hacia el logro de objetivos comunes, de forma articulada e integrada con este Sistema.*

*En razón de lo anterior, se determinó, por parte de este Órgano Contralor, que el PRONAE no cumple razonablemente, con el marco normativo y técnico, en cuanto a su participación dentro del Sistema Nacional de Empleo, y su relación con el otorgamiento de los subsidios a los beneficiarios.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Dados los aspectos aquí señalados, se le dispone al Consejo de Empleo, definir y comunicar al PRONAE, el rol que desempeñará ese Programa, dentro de la articulación estratégica de las instituciones que conforman los servicios de empleo que coordina ese Sistema.*

*Asimismo, se giran disposiciones a las autoridades del PRONAE, para que defina, en los Planes Anuales, metas e indicadores de resultados que permitan identificar la forma en que se están distribuyendo los recursos, de acuerdo con la información geográfica de cada participante del Programa, con el fin de que se pueda visualizar el logro de los objetivos del PRONAE, según su Decreto de Creación.*

*Además, que se emita e implemente un Plan de Trabajo, vinculado con la mejora que se requiere en la articulación y coordinación de los servicios de empleo que se desarrollan por medio del PRONAE; así como, definir, formalizar e implementar mecanismos de control para corregir las situaciones que generaron las inconsistencias presentadas en la información de la base de datos de beneficiarios del Sistema del PRONAE.*

---

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL BIENESTAR SOCIAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS SUBSIDIOS QUE OTORGA EL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO (PRONAE) Y SU INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.1. El desempleo representa un problema significativo para los gobiernos, a nivel mundial, parte de esta problemática responde, en gran medida, a la falta de preparación o de una educación formal y técnica que facilite la inserción de las personas desempleadas en el mercado laboral.
- 1.2. En este contexto, la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, asigna a la Dirección Nacional de Empleo, la responsabilidad de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo (especialmente en áreas de menor desarrollo relativo), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada involuntariamente.
- 1.3. Además, en octubre del 2000, fue emitido el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX<sup>1</sup>, que creó el Programa Nacional de Empleo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), como un medio para fomentar el empleo y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participaran en los mismos<sup>1</sup>.
- 1.4. En Costa Rica, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, al III trimestre del 2022, la tasa de desempleo abierto para personas mayores de 15 años, alcanzó un 11.81%, si bien esta ha disminuido desde que inició la pandemia, donde se superó el 24% de desempleo, su nivel es similar al nivel alcanzado, previo a la crisis ocasionada por el surgimiento del coronavirus (Covid-19), lo que, según las estadísticas de empleo de corto plazo de la OCDE, ha llevado al país a colocarse en el segundo lugar en tasas de desempleo, a enero del 2023.
- 1.5. En vista de lo anterior, se consideró de suma relevancia, revisar los esfuerzos que ha ejecutado el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en relación con los resultados del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), de conformidad con el marco normativo y técnico aplicables.

---

<sup>1</sup> DE N.º 29044-TSS-COMEX del 9 de noviembre del 2000.

---

## OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

---

- 1.6. El objetivo del estudio fue determinar si el otorgamiento de subsidios, por parte de PRONAE, a los beneficiarios de los proyectos individuales y de naturaleza asociativa, así como su integración dentro del Sistema Nacional de Empleo, cumplen razonablemente con el marco jurídico y técnico aplicable.

---

## ALCANCE

---

- 1.7. El estudio comprendió el análisis de las actividades desarrolladas por MTSS en relación con el Programa Nacional de Empleo. En ese análisis se consideró el periodo comprendido entre 01 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2022, mismo que se amplió en los casos que se consideró necesario.

---

## CRITERIOS DE AUDITORÍA

---

- 1.8. Mediante oficio N.° 022205 (DFOE-BIS-0690) del 7 de diciembre de 2022, dirigido al Señor Luis Paulino Mora Lizano, Ministro a.i. del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en ese momento, se comunicaron los criterios de auditoría a la administración. Asimismo, por medio de ese oficio, fueron comunicados los funcionarios del MTSS: Sra. Gindra Brenes Poveda, Jefe del Departamento de Generación de Empleo, Sr. Andrés Romero Rodríguez, Director de la Dirección Nacional de Empleo, Sr. Luis Ávalos Rodríguez, Director de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y al Sr. Javier González Castro, Auditor General del MTSS.
- 1.9. En estos criterios se incluyeron los Decretos de Creación del PRONAE, DE N.° 29044, en sus artículos 1,2,3,7 y 8; el DE N.° 41776, relacionado con la creación del Sistema Nacional de Empleo, artículos 1, 3 y 9; la Ley Orgánica del Ministerio de trabajo y Seguridad Social, N.° 1860, principalmente en su artículo 75; el DE N.° 37143, relacionado con una reforma al PRONAE, artículos 2 y 15; el DE N.° 41494, el cual también se vincula con una reforma al PRONAE, en sus artículos 2, 5, 9, 10, 11 y 12; así como el Manual organizacional del MTSS, donde se estipula la creación de las unidades administrativas relacionadas con el objeto de estudio.

---

## METODOLOGÍA APLICADA

---

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño/ ISSAI 400: Principios de la Auditoría

---

de Cumplimiento, de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación, del Departamento de Generación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo, del Departamento Financiero y de la Dirección General de Planificación del MTSS. Así como de las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución.
- 1.12. Además, el estudio incluyó el empleo de métodos de análisis de datos como análisis transaccional, y análisis estadístico descriptivo y predictivo, que fueron aplicados a la base de datos relacionada con la totalidad de los beneficiarios del PRONAE, para el periodo en estudio, con la utilización del Lenguaje de Programación R, con el fin de detectar comportamientos anormales e inconsistencias en los datos, relacionados principalmente con inconsistencias en cédulas, fechas, cursos y edades, entre otros.

### **ASPECTOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.13. Es importante destacar la anuencia de la Administración para colaborar con los requerimientos de información, en especial de la Jefatura del Departamento de Generación de Empleo de la DNE, quien colaboró amplia y oportunamente para el logro de los resultados del estudio.

### **LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.14. La desactualización de los manuales de usuario y técnico correspondientes al sistema de información utilizado por el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), así como la inexistencia de un registro histórico de los solicitantes de los beneficios del programa, constituyeron una limitante durante la ejecución del estudio.

### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.15. El PRONAE, inició sus funciones en el 2000, como un programa adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), bajo la tutela de la Dirección Nacional de Empleo (DNE), de cobertura nacional. Para ese momento ofrecía modalidades como: capacitación, ideas productivas y obra comunal.
- 1.16. En años posteriores, a este programa, se le adicionan en el 2011, Empléate; en el 2012, Obra comunal indígena y en el 2019, Empléate ABI, esta última vinculada con la alianza para el bilingüismo (ABI), que busca fortalecer el aprendizaje del inglés, haciendo uso de la base y capacidad instalada de la modalidad Empléate.
- 1.17. Actualmente, las modalidades descritas se gestionan como proyectos individuales y proyectos asociativos, los cuales se aprecian en la Figura N.º 1.



Figura N.º 1  
Tipos de modalidades



Fuente: Elaboración propia con base en información del MTSS

- 1.18. Los recursos financieros para la gestión de este programa provienen, tanto del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), como del presupuesto ordinario del MTSS.
- 1.19. Dentro de sus fines se encuentra: promover empleos de calidad para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, y asignar un subsidio específico por el período de duración del programa de capacitación ocupacional o formación<sup>2</sup>.
- 1.20. La operación administrativa del Programa Empléate, está a cargo de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del MTSS, la cual se encarga de resguardar la información documental del Programa (expedientes de beneficiarios, Centros de Formación, etc), realizar el proceso de selección final de postulantes como beneficiarios, seleccionar los Centros de Formación y analizar los resultados del proceso de capacitación.
- 1.21. En lo referente a los subsidios, se tiene que los beneficiarios puedan asistir a las capacitaciones, el Programa les gira un subsidio mensual, el cual se encuentra definido en ₡200.000,00 (doscientos mil colones) mensuales, donde el estudiante sufrague sus gastos para asistir a la capacitación, y para que cancele al Centro de Formación, el costo de la capacitación.
- 1.22. En términos de recursos económicos, el presupuesto ejecutado para el periodo 2019-2022, financiado con ingresos del FODESAF para los programas sociales, equivale a un monto de ₡73.439,54 millones y un total de 303.157 subsidios otorgados. Por su parte, el Pronae cuenta con 6 modalidades de proyectos (Capacitación, Empléate, Empléate ABI, Ideas Productivas, Indígenas y Obra Comunal), en los cuales se distribuyen los recursos, y que para el periodo en estudio se distribuyeron de la siguiente forma: Empléate ABI ₡27.531,42 millones, Empléate ₡24.740,54 millones, Capacitación

<sup>2</sup> DE-N.º 29044-TSS-COMEX, del 01 de enero de 2000, artículo 1.



₡8.757,65 millones, Indígenas ₡5.590,27 millones, Obra comunal ₡4.965,34 millones e Ideas productivas ₡1.854,33 millones.

## Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

- 1.23. En reunión virtual realizada el 16 de junio de 2023, se presentaron los resultados de la auditoría a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señores Andrés Romero Rodríguez, Ministro; Hazel Fallas Murcia, Directora Nacional de Empleo; Gindra Brenes Poveda, Jefe del Departamento de Generación de Empleo; Cristina Cordero Porras, Directora de Despacho; Ralph Corella Abarca, Asesor del Despacho; Andrea Umaña Salazar, Jefe Departamento de Auditoría; Iveth Salas Villalobos, Encargada de Auditoría y Javier González Castro, Auditor Interno.
- 1.24. El borrador del informe de la auditoría se remitió mediante oficio N.º 07331 (DFOE-BIS-0361) del 09 de junio en curso. Sobre el particular, el Señor Ministro de Trabajo, Andrés Romero Rodríguez, con el documento N.º MTSS-DMT-OF-957-2023 del 16 de junio de 2023, comunicó las observaciones al borrador de informe, las cuales, en lo procedente, se incorporaron a este informe.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

- 1.25. A continuación el detalle de las siglas utilizadas en este informe de auditoría:

Siglas / Abreviaturas	Significado
ABI	Alianza para el Bilingüismo
ANE	Agencia Nacional de Empleo
CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DNE	Dirección Nacional de Empleo
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LGCI	Ley General de Control Interno
MAGEFI	Manual General de Fiscalización Integral de la CGR
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NGASP	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
SNE	Sistema Nacional de Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

---

## 2. RESULTADOS

### DOCUMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS INTERNOS QUE SE EJECUTAN EN EL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO.

---

- 2.1. Se determinó que la Dirección Nacional de Empleo realizó acciones para documentar los procedimientos internos que se ejecutan en el Programa Nacional de Empleo, tanto en su modalidad asociativa como individual. Este aspecto se considera relevante, porque describe la secuencia de las actividades, los riesgos relativos a su ejecución, la normativa, ejecutores y partes involucradas, con lo cual se constituye en un instrumento que facilita la comprensión y aprendizaje, tanto de usuarios internos como externos.
- 2.2. Además, del diseño y publicación, en el sitio web del Programa, de una ficha informativa, cuyo contenido describe el programa en mención, los canales de acceso a personas postulantes (acceso digital, telefónico, por correo electrónico y presencial) y los requisitos de inscripción, según la modalidad por optar. También, efectuó la inclusión en el Catálogo Nacional de Trámites, de los procesos asociados con la solicitud de capacitación y formación para el empleo, y la incorporación de beneficiarios a proyectos de capacitación Empléate, esto como una iniciativa para dar a conocer, de forma general, a la población, las opciones de formación/capacitación disponibles.
- 2.3. Con respecto a lo comentado, las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen la importancia de que la administración disponga, como parte de las actividades de control, de los procedimientos y mecanismos que contribuyan a asegurar, razonablemente, la operación y el logro de los objetivos institucionales, por ello, es necesario que los actos, resultados y cualquier evento relevante, se registre y documente para la confidencialidad y el acceso a la información pública pertinente.
- 2.4. No obstante lo expuesto, mediante el desarrollo de la presente auditoría, la Contraloría General, encontró debilidades en temas asociados con el control para otorgamiento de subsidios a beneficiarios, los datos almacenados en el Sistema del PRONAE y en el proceso de incorporación del PRONAE, como parte del Sistema Nacional de Empleo.

### DEBILIDADES EN LOS MECANISMOS DE CONTROL PARA EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A BENEFICIARIOS DEL PRONAE

---

- 2.5. La ejecución y seguimiento de los subsidios otorgados por el PRONAE es relevante, debido a las acciones medulares que se realizan en los proyectos individuales y asociativos que conforman el Programa Nacional de Empleo, desde la selección de las personas beneficiarias, los cursos a desarrollar, las empresas interesadas, los centros de formación, hasta el otorgamiento del subsidio y el logro de una posible inserción del beneficiario en el mercado laboral

- 2.6. Por lo anterior, en el estudio realizado se revisó información relacionada con el otorgamiento y el seguimiento a los beneficiarios de las diferentes modalidades del PRONAE, para determinar si su accionar se apega a lo establecido en la normativa vigente. El resultado de este análisis se expone seguidamente:

### **Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan identificar el logro de los objetivos del PRONAE**

- 2.7. La normativa le ha asignado al PRONAE, promover la capacitación y formación de personas desocupadas o subempleadas de todo el país (mujeres madres de familia, jóvenes en riesgo social, movilizados forzosos, ex funcionarios públicos, adultos mayores), con énfasis en comunidades vulnerables, así como el desarrollo de proyectos socioproductivos sostenibles para generar empleo, y dar capacitación y formación, con prioridad en zonas con menor desarrollo relativo, y, con ello, aumentar la posibilidad de integrarse al mercado laboral.
- 2.8. Así las cosas, con el desarrollo de la presente auditoría, el Órgano Contralor determinó, durante el período de 2019 a 2022, la ausencia, por parte del PRONAE, de mecanismos de seguimiento, dentro de la planificación anual o informes, orientados a determinar el cumplimiento de sus objetivos, debido a que no se plantean las metas, indicadores o informes, de forma que le permita al Programa, identificar, con claridad, la información geográfica de cada participante, por lo que no es posible tener certeza, si la distribución de los recursos asignados se realiza en las poblaciones señaladas en el Decreto de Creación, y si el Programa está logrando los objetivos para los cuales fue creado.
- 2.9. A su vez, se encontró que el PRONAE no tiene identificado, en la base de datos del Sistema del Programa, si los subsidios entregados a las personas, por concepto de capacitación, se están dirigiendo a las poblaciones objetivo, previamente definidas en su normativa. Por ende, no se tiene claridad si el programa se ha constituido en un medio para fomentar el empleo, y coadyuvar positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas beneficiarias.
- 2.10. En este sentido, cabe señalar que, si bien es cierto, el PRONAE formula metas e indicadores, estos se encuentran enfocados en cantidad de beneficios otorgados, o de beneficiarios egresados de los procesos de capacitación y formación, así como de cantidad de subsidios entregados, sea que concluyeron procesos de capacitación o están en procesos de intermediación de empleo, sin que estas metas o indicadores se lleguen a plantear en términos que permitan asociar cuántas de estas personas beneficiarias pertenecen a los diferentes grupos o comunidades en los que debería enfocarse el programa, según su Decreto de Creación, como por ejemplo a personas desocupadas o subempleadas, comunidades vulnerables, zonas de menor desarrollo relativo, o por aplicación de género (hombres y mujeres en una proporción equilibrada).
- 2.11. Así las cosas, con el desarrollo de la presente auditoría se determinó que, durante el periodo de 2019 a 2022, se benefició a un total de 55.570 personas, con 288.260 subsidios entregados, por un monto de ₡55.527.753.850,00. De dichos beneficiados,

---

28.204 correspondían al programa Empléate, con 173.273 subsidios entregados, por la suma de \$33.255.197.600,00. Es decir, el 60% de los subsidios y del monto invertido se destinó al programa Empléate.

- 2.12. En punto con lo anterior, se consultó a la administración del PRONAE sobre la existencia de una metodología para la selección de las comunidades vulnerables donde se desarrolla el programa, a lo cual la Administración indicó que, en primera instancia, se aplican directrices procedentes de la DESAF, debido a que el programa se financia mayoritariamente con fondos provenientes del FODESAF, y que luego, se aplican los procedimientos para la atención de beneficiarios del programa Empléate.
- 2.13. Al respecto, la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N.º 1860, en el capítulo IV, le asigna a ese Ministerio, la responsabilidad de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo (especialmente en áreas de menor desarrollo relativo), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada involuntariamente.
- 2.14. Además, al PRONAE se le ha asignado, enfocarse prioritariamente en zonas con mayor problemática económica y social, con base en los índices de desempleo, subempleo y pobreza y en localidades aisladas geográficamente, con carencias de infraestructura básica, para lo cual debe poner su atención en personas desocupadas o subempleadas de todo el país, con un enfoque en comunidades vulnerables. Así como fomentar la capacitación y formación con prioridad en zonas de menor desarrollo relativo, en concordancia con la Ley del Régimen de Zonas Francas y el Índice de Desarrollo Social, el desarrollo de alternativas de empleo en grupos específicos (mujeres jefes de familia, jóvenes en riesgo social, movilizados forzosos, ex funcionarios públicos, adulto mayor), aumentar la empleabilidad en los jóvenes y promover la igualdad de oportunidades fomentando la aplicación de género (hombres y mujeres)<sup>3</sup>.
- 2.15. La situación en comentario se está generando debido a que, las metas, indicadores e informes existentes, se generan, principalmente, para cumplir con los requerimientos de la DESAF, dada la procedencia de la principal fuente de financiamiento de PRONAE. Aunado a esto, la administración de dicho programa señala que, por la forma en que ingresan los beneficiarios al sistema, no es posible dirigir el esfuerzo hacia zonas específicas.
- 2.16. La ausencia de metas e indicadores que permitan identificar, con claridad, que los beneficios otorgados se dirigen a poblaciones objetivo, previamente definidas en la normativa, y que permitan asociar cuántas de estas personas beneficiarias pertenecen a los diferentes grupos o comunidades en los que debería enfocarse el programa, impide afirmar que, durante el periodo estudiado, los recursos invertidos por el PRONAE se

---

<sup>3</sup> D.E. N.º 29044, Creación del Programa Nacional de Empleo, del 9 de noviembre de 2000, artículos N.º 2 y 7.

dirigen hacia el cumplimiento de los fines previstos en la normativa y que están siendo efectivos para atender las necesidades de empleo de estas poblaciones.

### Inconsistencias en la información contenida en la base de datos de beneficiarios del PRONAE.

2.17. El marco normativo expresa<sup>4</sup> la necesidad de contar con sistemas de información que permitan identificar, recopilar, procesar, registrar y generar información confiable, relevante, pertinente y oportuna, además refiere a la importancia de que esta se encuentre disponible, con el fin de atender los requerimientos de los diferentes usuarios, en el momento en que sea requerido. Asimismo, especifica que esta información debe estar acorde con los atributos fundamentales de la calidad de la información<sup>5</sup>, que se detallan de seguido, en la Figura N.º 2:

Figura N.º 2  
Atributos de la calidad de la información



Fuente: Elaboración CGR

2.18. En punto con lo anterior, del análisis de la información que se registró en la base de datos del Sistema del PRONAE durante el periodo 2019 a 2022, se identificaron datos inconsistentes. En este sentido, se determinaron 1450 beneficiarios incluidos en dicha base de datos, que no fueron asociados a ningún proyecto. A su vez, en cuanto al formato definido, se encontraron 13 personas que no cumplen con la delimitación del tamaño de caracteres en el campo de la cédula de identidad (incluye más de nueve caracteres); por su parte, en 6 casos, se registró una misma persona que recibe el beneficio con cédulas diferentes.

<sup>4</sup> Ley General de Control Interno, N.º 8292 artículo 16, publicada en la Gaceta N.º 169 del 4 de setiembre del 2002.

<sup>5</sup> Normas de control interno para el Sector Público, publicadas en la Gaceta N.º 26 del 6 de febrero del 2009, Norma 5.6 Calidad de la información.

- 2.19. También, se identificaron registros de participantes con edades que se encuentran totalmente fuera de los rangos razonables de edades objetivo del programa. En este sentido se tiene que, se encontraron 603 beneficiarios con edades registradas entre los 65 y 100 años, 4 mayores de 100 años, incluso casos de beneficiarios con edades registradas de 134 años. A su vez, se determinó 1 beneficiario registrado, menor de 1 año, 38 con edades inferiores a 14 años. Además, de 172 registros correspondientes a personas que, de acuerdo con la información del Registro Civil, ya fallecieron, y se reporta que fueron seleccionados como beneficiarios del programa. Señalar que si bien, no hay un máximo de edad definido por el programa, estos casos no son congruentes con las edades de la población objetivo del programa. Se aclara que las situaciones identificadas por parte del Órgano Contralor, no necesariamente implican una erogación presupuestaria indebida a una persona beneficiaria del programa.
- 2.20. Al respecto, el procedimiento de selección se realiza por medio de un formulario de inscripción disponible en el sitio web del MTSS, con el cual se recopila la información de los solicitantes, que luego se traslada a una hoja de cálculo, en la que se filtran aspectos relacionados con el nivel académico, ubicación geográfica, e interés de los beneficiarios por un determinado proceso formativo. Además, se realizan consultas de los posibles candidatos en el SINIRUBE, a efecto de validar la condición económica y clasificar la fuente de financiamiento por la cual se puede brindar el beneficio.
- 2.21. Sobre este particular, es importante señalar que no se guarda un registro de los solicitantes que no fueron elegidos para otorgar el beneficio, sino que esta información es borrada anualmente. Al finalizar las actividades descritas, el resultado consigna la selección de los beneficiarios y este se ingresa al Sistema utilizado por PRONAE.
- 2.22. Tal y como se puede apreciar, el trámite para la selección de los beneficiarios no se encuentra totalmente automatizado, y este abarca solo el proceso posterior a la selección del beneficiario, por lo que existe un riesgo alto en el proceso, que además, limita el monitoreo y seguimiento, no solo de los procesos previos a la selección, sino del programa como un todo, en detrimento de la toma de decisiones en el PRONAE.
- 2.23. La existencia de datos inconsistentes, además de reducir la confiabilidad, utilidad y oportunidad de la información que respalda la gestión del Programa Nacional de Empleo, y de los interesados en el otorgamiento de los beneficios, puede permitir la asignación de un beneficio a un solicitante que no cumple con los requisitos, o bien, efectuar giro de recursos que no corresponden. Asimismo, puede incrementar el costo administrativo, por el reproceso de la información, debido a que si se incluyen datos erróneos, deben corregirse las inconsistencias que se presentan, lo que incide en la celeridad de la respuesta al beneficiario.



---

## INTEGRACIÓN DEL PRONAE CON EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

---

2.24. Esta área de examen se enfoca en las acciones realizadas por el PRONAE, para cumplir con los requerimientos establecidos en el Decreto de Creación del Sistema Nacional de Empleo y normativa conexas.

### Ausencia de un plan para articular e integrar el PRONAE dentro del Sistema Nacional de Empleo

---

2.25. En junio del 2019, fue emitido el Decreto 41776-MTSS-MEP<sup>6</sup>, mediante el cual se estableció la Creación del Sistema Nacional de Empleo (SNE), con el objetivo de definir el ordenamiento, lógica y gobernanza que deben tener los servicios de empleo en el país, para que estos se articulen e integren entre sí, de forma sistémica, que responda tanto a las dinámicas del mercado laboral, articulando oferta y demanda, así como las necesidades de las personas en búsqueda de empleo, o ya empleadas, para conservar su trabajo o mejorar sus condiciones laborales, priorizando aquellas que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

2.26. Este Sistema estaría dirigido por un Consejo de Empleo, encargado de la dirección política y conformado, entre otros, por los ministros rectores y los principales jefes de las instituciones ejecutoras de los servicios de empleo. Además, de una Secretaría Técnica, que se constituye en asesor del Consejo, y se encargaría de hacer las coordinaciones técnicas entre las instituciones que la conforman, de la articulación entre las instituciones ejecutoras y rectoras de los servicios de empleo, así como de proponer al Consejo, las directrices para regir los servicios de empleo, recomendaciones técnicas y las propuestas de mejora para la orientación, articulación y evaluación de los procesos que ejecute el SNE.

2.27. Al respecto, en agosto de 2022, se informó al Órgano Contralor, por parte de las autoridades del MTSS (ex Ministra de Trabajo a ese momento), que se estaban realizando ajustes al PRONAE, a efecto de lograr la actualización de dicho Programa, así como la articulación y prestación de servicios de empleo, dentro del marco del Sistema Nacional de Empleo. Se informó, además, que como parte de este proceso, se estaba revisando el marco normativo del Programa, en procura de generar un nuevo Decreto, así como la elaboración del marco teórico (teoría de intervención, procedimientos e instructivos). También, se comunicó que, para dinamizar los servicios de empleo dentro del marco del SNE, se diseñó un plan de trabajo con acciones, tiempos, responsables, entregables y potenciales, recursos a invertir, tanto por el MTSS, como por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)<sup>7</sup>, para ajustarse a este Sistema.

2.28. Por su parte, en octubre del 2022, el entonces Ministro de Trabajo a.i., comentó que, en una contratación realizada por la DESAF, con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), para evaluar los programas financiados por esa Dirección, se incluyó al PRONAE, dentro de dichos estudios evaluativos, para realizar una

---

<sup>6</sup> D.E. N.º 41776-MTSS-MEP Creación del Sistema Nacional de Empleo SNE, del 19 de junio de 2019

<sup>7</sup> Oficio MTSS-DMT-OF-1125-2022 del 23 de agosto de 2022.



---

evaluación de diseño de ese programa, que consideraba criterios de pertinencia, equidad y coherencia, para mejorar los resultados de corto y largo plazo, así como revisar, entre otros, la gestión, cobertura y financiamiento.

- 2.29. No obstante, el Director de la DESAF, informó que la referida contratación no se relaciona con los ajustes a realizar al PRONAE. Asimismo, refirió que las evaluaciones a programas sociales que reciben recursos del FODESAF tienen su origen normativo en lo previsto en la Ley N.º 5662 y sus reformas (art. 17 y 19), así como el Decreto N.º 43189-MTSS, en sus artículos 2; 43, inc. c. y 44, inc. 2a y 2b.
- 2.30. A su vez, la Administración del PRONAE informó a la Contraloría General que, conforme con lo normado en el Decreto de Creación del SNE, ese Programa se encuentra en un proceso de revisión y fortalecimiento, que ha generado ajustes en el marco normativo, como la emisión de un nuevo Decreto en abril de 2023, así como el establecimiento de procedimientos internos. Agrega, esa Administración, que se planteó una solicitud de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para mejorar las oportunidades de inserción laboral de los posibles beneficiarios; además, de coordinación con el INA, a efectos de realizar ajustes a la plataforma tecnológica.
- 2.31. Dentro de este contexto, la Contraloría General de la República, a la fecha de la presente auditoría, no tuvo evidencia de que exista el Plan de Trabajo para mejorar y articular los servicios de empleo que brinda el PRONAE con los objetivos del SNE, citado por la entonces Ministra de Trabajo y Seguridad Social, con el detalle de las acciones, tiempos, responsables, entregables y potenciales recursos a invertir, de forma que se pueda afirmar que, el PRONAE, haya dirigido su accionar hacia el logro de objetivos comunes, de forma articulada e integrada, por lo que se considera que lo actuado por el Programa, corresponde a acciones aisladas, al no formar parte de un plan de trabajo articulado y coordinado, que responda a un estudio de necesidades o análisis de los requerimientos y ajustes requeridos, para lograr la integración con el SNE.
- 2.32. No obstante que no se localizó evidencia que permita afirmar que, desde la fecha de emisión del citado Decreto de Creación del SNE, el PRONAE haya recibido, formalmente, instrucciones o lineamientos por parte de la Secretaría Técnica, el Consejo de Empleo o de alguna de las unidades que conforman el SNE, con el fin de dirigir su accionar hacia el logro de objetivos comunes, de forma articulada e integrada con este y que aclaren el rol que desempeñará el PRONAE dentro de dicho Sistema, a partir de la documentación aportada por la Administración, posterior a la comunicación preliminar de resultados, se tuvo conocimiento de la existencia de algunos documentos vinculados con el proceso de articulación e integración del SNE, dentro de los que se citan: “Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica y su Modelo de gestión”, “Políticas y Normas de Operación del SNE” y “Manual de Lineamientos de Gestión en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica”.
- 2.33. Al respecto, es preciso señalar que la normativa que regula el SNE, indica que los servicios de empleo se deben articular e integrar para responder, tanto al mercado laboral como a las necesidades de las personas desempleadas o que requieren conservar su empleo y mejorar sus condiciones, con prioridad en su condición de vulnerabilidad.

---

Asimismo, estipula que le corresponde a la Secretaría Técnica del SNE y al Consejo de Empleo, regular y normar el funcionamiento de tal Sistema; además, de propiciar la articulación estratégica de las instituciones ejecutoras y rectores de los servicios de empleo<sup>8</sup>.

- 2.34. Esta situación puede redundar en cambios en el programa, que no sean los que finalmente se requieran para lograr que los servicios de empleo se articulen e integren coordinadamente con el SNE, en respuesta a las demandas del mercado laboral y las necesidades de los posibles beneficiarios, provocando que se incurra en gastos que no se direccionen a la atención de los objetivos del PRONAE.
- 2.35. La situación descrita, se presenta debido a la ausencia de políticas, directrices y lineamientos formales, por parte de los cuerpos colegiados que conforman el Sistema Nacional de Empleo, con el fin de direccionar el accionar del PRONAE

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La ausencia de un seguimiento, que permita medir el cumplimiento de los objetivos asignados por la normativa en la entrega de subsidios por el PRONAE, traducido en metas, indicadores o informes, relacionados con la información geográfica de cada participante del Programa, no da una certeza respecto de si la distribución de dichos recursos se realiza en las poblaciones señaladas en el Decreto de Creación, y si el Programa está logrando los objetivos para los cuales fue creado.
- 3.2. En este contexto, no se tiene claridad que los beneficios otorgados para capacitación se hubiesen dirigido a poblaciones objetivo previamente definidas y que, este Programa, se haya constituido en un medio para fomentar el empleo, y coadyuvar, positivamente, en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas beneficiarias, por lo que no es posible afirmar que el Programa esté cumpliendo con la normativa jurídica y técnica en el giro y asignación de dichos recursos.
- 3.3. Han transcurrido cerca de cuatro años, desde la emisión del Decreto de Creación del Sistema Nacional de Empleo, en el que se proyectó que resultaba fundamental la eficiente articulación de las instituciones públicas involucradas en la generación de empleo, formación y capacitación, tanto, entre sí, como con el sector privado, sin embargo, el Órgano Contralor evidencia, que, en la práctica, el sistema se encuentra en desarrollo y paulatinamente ha estado implementando las funciones que la normativa le asigna, aunque, a la fecha, no ha sido posible consolidar el Sistema como un todo.
- 3.4. Estas situaciones, se agravan, con las inconsistencias detectadas en los datos contenidos en el Sistema del PRONAE, lo cual genera dudas respecto del otorgamiento de subsidios, por lo que, es urgente la implementación de mecanismos de control, que permitan verificar la confiabilidad e integridad de la información a ingresar y asegurar que

---

<sup>8</sup> D.E. N.º 41776-MTSS-MEP Creación del Sistema Nacional de Empleo SNE, del 19 de junio de 2019, artículos N.º 1, 3 incisos b) y c), 4, 7 y 9 inciso h).

los recursos destinados para estos propósitos cumplan con el cometido perseguido por el legislador, y que el SNE funcione de manera articulada, en procura de la satisfacción de la población a la cual están dirigidos los recursos que administran.

## **4. DISPOSICIONES**

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **AL CONSEJO DE EMPLEO**

---

- 4.4. Definir y comunicar al PRONAE, el rol que desempeñará ese Programa dentro de la articulación estratégica de las instituciones que conforman los servicios de empleo que coordina ese Sistema; de forma que el Programa pueda definir las acciones que deberá ejecutar en el corto y mediano plazo, como parte del SNE, para lo cual se debe considerar, lo previsto en el Modelo de gestión, Políticas y Normas de Operación del SNE y el Manual de Lineamientos de Gestión en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica . Remitir al Órgano Contralor, a más tardar, el 29 de setiembre de 2023, una certificación donde se acredite la definición y comunicación del rol que desempeñará dicho Programa dentro del SNE. Ver párrafos 2.25 al 2.35.

### **A LA LICDA. HAZEL FALLAS MURCIA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE EMPLEO, O A QUIEN, EN SU LUGAR, OCUPE EL PUESTO**

---

- 4.5. Definir, oficializar e incorporar en los planes anuales de la Dirección Nacional de Empleo, a partir del 2024, metas e indicadores de resultados que permitan identificar la forma en que se están distribuyendo los recursos de acuerdo con las poblaciones objetivo normadas en el Decreto Ejecutivo N.º 43984 del 11 de abril de 2023 y con ello el logro de los objetivos del PRONAE. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar, el 31 de octubre de

2023, una certificación donde se acredite la definición y oficialización de las metas e indicadores dentro de los planes anuales respectivos, y a más tardar el 30 de mayo de 2024, un informe sobre su incorporación dentro de los planes respectivos. Ver párrafos 2.7 al 2.16.

- 4.6. Emitir e implementar un Plan de Trabajo, vinculado con la mejora que se requiere en la articulación y coordinación de los servicios de empleo que se desarrollan por medio del PRONAE. Plan que deberá contemplar, al menos, a) la definición de acciones que permitan integrar y alinear las actividades del PRONAE con los objetivos previstos en el Sistema Nacional de Empleo, según el rol que se le asigne a este Programa por el Consejo de Empleo. b) determinación de acciones que potencien la coordinación entre las actividades del PRONAE y los objetivos establecidos en dicho Sistema, c) atención de las necesidades de las personas en búsqueda de empleo, según lo normado en el Decreto Ejecutivo N.º 43984, d) el vínculo con las metas e indicadores de resultados solicitados en la disposición 4.5 y e) cronograma, responsables, recursos a invertir y entregables. Remitir al Órgano Contralor, en el plazo de dos meses, posterior a la comunicación, por parte del Consejo de Empleo del rol que desempeñará ese Programa dentro de la articulación estratégica, una certificación donde se acredite la elaboración del citado Plan de Trabajo. Asimismo, enviar, a más tardar 8 meses, posteriores a la elaboración del Plan de Trabajo, una certificación en la que se detalle el avance en su implementación. Ver párrafos 2.25 al 2.35.
- 4.7. Definir, formalizar e implementar mecanismos de control con el fin de corregir las situaciones que están generando inconsistencias de la información de la base de datos de beneficiarios del Sistema del PRONAE. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar, el 30 de noviembre de 2023, una certificación donde se acredite que se definieron y formalizaron los mecanismos de control citados, y a más tardar el 29 de febrero de 2024, una certificación de que dichos mecanismos fueron debidamente implementados. Ver párrafos 2.17 al 2.23.

---

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA  
**Gerente de Área**

---

Lic. Gonzalo Elizondo Rojas, MCP  
**Asistente Técnico**

---

Lic. Gustavo Camacho Chaves  
**Coordinador**