

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría DESAF-FODESAF

DGA-ADESAF-IESP-2-2022

Estudio del sistema de Control Interno del Programa PRONAE y sus Iniciativas

Agosto, 2022

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Origen del Estudio	5
1.2 Recordatorio.....	5
1.3 Objetivo General	6
1.4 Alcance	6
1.5 Normas Técnicas	6
1.6 Metodología Aplicada.....	6
1.7 Limitaciones	7
1.8 Antecedentes	7
1.9 Comunicación de Resultados.....	9
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	10
2.1. Evasión a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento en PRONAE	10
2.2. Inexistencia de estudios de dinámica del mercado de trabajo.....	12
2.3. Incumplimiento de responsabilidades de la DNE	14
2.4. Expedientes del Programa Empléate, no cuentan con lo normativa regulatoria.....	16
2.5. Requisitos mínimos para el otorgamiento del beneficio, no atendidos	17
2.6. Reincorporación de beneficiarios excluidos sin justificación.....	19
2.7. Informe de Cierre de los C.F.	21
2.8. Mecanismos de evaluación y control en los proyectos de capacitación	23
2.9. Vigencia de la carta de entendimiento.....	24
2.10. Suscripción de convenios de cooperación y coordinación INA y otras instituciones	25
2.11. Consecutivos de formulario DNE-DGE-PRONAE-FIEM.....	26
3 CONCLUSIONES	28
4 RECOMENDACIONES.....	30
4.1 Al Despacho de la Ministra	30
4.2. A la Dirección Nacional de Empleo.....	31

RESUMEN EJECUTIVO

La presente auditoría de carácter especial, tuvo como objetivo determinar el cumplimiento del Control Interno en el Programa PRONAE y sus Iniciativas, modalidad Empléate del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para determinar si el programa ha diseñado mecanismos de controles en la promoción de las capacitaciones requeridas por el mercado laboral, en cuanto a la selección de beneficiarios y centros de formación, seguimiento del Programa y comportamiento operacional del mismo de conformidad con el marco normativo aplicable. El alcance de la auditoría cubrió desde el 1 de enero al 30 de diciembre, 2021.

El Programa Empléate, se creó para contrarrestar la problemática del desempleo en las personas jóvenes entre los 17- 24 años, hasta los 35 años en la iniciativa inclusivo, fortaleciendo sus conocimientos y competencias mediante carreras técnicas/ocupacionales y Diplomado con alto contenido tecnológico y científico a la población en condiciones de pobreza y desempleo, en apego al artículo 2 de la Ley N° 5662, y su reforma íntegramente N° 8783 Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Durante el periodo 2021, la DNE mantuvo dos tipos de subsidios a los beneficiarios del programa uno ₡195.000,00 y el otro ₡331.500,00. Por su parte, en cualquiera de los subsidios el beneficiario se deja la suma de ₡97.500.00 y traslada al Centro de Formación (CF) en el primer caso el 50% del subsidio, y en el segundo caso el 70% por pago a de la capacitación recibida, lo cual deben hacerlo el mismo día en que el MTSS les deposita el subsidio.

El estudio realizado permitió determinar que el Programa PRONAE, modalidad Empléate-Capacitación revela debilidades relacionadas:

- Evasión a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento en PRONAE
- Inexistencia de Estudios de dinámica del mercado de dinámica del mercado de trabajo
- Incumplimiento de las responsabilidades de la DNE
- Expedientes del Programa Empléate, no cuentan con lo normativa regulatoria
- Reincorporación de beneficiarios excluidos sin justificación y evidencia de la acción
- Requisitos mínimos para el otorgamiento del beneficio, no atendidos
- Informe de Cierre de los C.F., no archivados en la carpeta del C.F.

- Mecanismos de evaluación y control en los proyectos de capacitación
- Suscripción de convenios de cooperación y coordinación INA y otras instituciones, no existen
- Vigencia de la carta de entendimiento, no es respetada para iniciar las capacitaciones
- Consecutivos de Formularios DNE-DGE-PRONAE-FIEM

Por último, se emiten las recomendaciones para corregir los aspectos de mejora y garantizar el acatamiento total de la normativa vigente, contribuyendo así con el mejoramiento continuo en materia de Control Interno del programa PRONE modalidad Empléate.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

Plan anual de trabajo del Departamento Auditoría de DESAF-FODESAF para el periodo 2022, contempla la ejecución del estudio especial “Estudio del sistema de Control Interno del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y sus iniciativas”, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio determinada en la Actividad Planificación.

1.2 Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N°37, N°38 y primer párrafo del N°39 de la Ley General de Control Interno:

“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38: Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39: Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen

injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.

1.3 Objetivo General

Evaluar el control Interno del Programa PRONAE – modalidad Empléate para el período 2021.

1.4 Alcance

El alcance corresponde del 01 enero al 31 diciembre del 2021, ampliándose en caso de ser necesario.

1.5 Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.6 Metodología Aplicada

Para la elaboración de esta auditoría las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131 y su Reglamento N°30058-H-MP-PLAN, Ley Orgánica de la Contraloría General N°7428, Ley de Contratación Administrativa N°7494, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°5662 y su Reforma Integral N°8783, Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX, Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo, DAL-CV-000054-2016 Convenio Marco de Cooperación y Aporte Financiero entre Las Direcciones Nacional de Empleo y de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ficha descriptiva presupuesto 2021, Cartas de Entendimiento de los programas, Procedimiento, DNE-10.3-P-02 Procedimiento para la gestión de proyectos en la modalidad de empléate, PSGPS-12.1-P-01 Procedimiento para Atención de Beneficiarios Empléate, DNE-10.0-PT-04 Protocolo para la elección de un Centro de Formación Aliado previo a la apertura de un proyecto de formación del Programa EMPLEATE.

Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos establecidos en las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009, y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014).

Por su parte, con la colaboración de la Jefatura del Departamento de Generación de Empleo, se obtuvo acceso al Sistema de PRONAE, y por ende a las carpetas electrónicas de los proyectos tramitados

durante el 2021 por la Dirección Nacional de Empleo (DNE). Se hizo una revisión general de los proyectos para seleccionar siete de ellos, escogiéndose al azar un total de 52 de beneficiarios incluidos dentro de los mismos proyectos.

También, se realizó la consulta de procedimientos, controles y normativa relacionados al tema de la entrega de subsidios a beneficiarios en la modalidad Empléate y, pagos a los centros de formación, mediante la aplicación de cuestionarios a la Jefaturas del Departamento de Generación de Empleo, Departamento Financiero del MTSS, a través del Sistema ARGOS.

1.7 Limitaciones

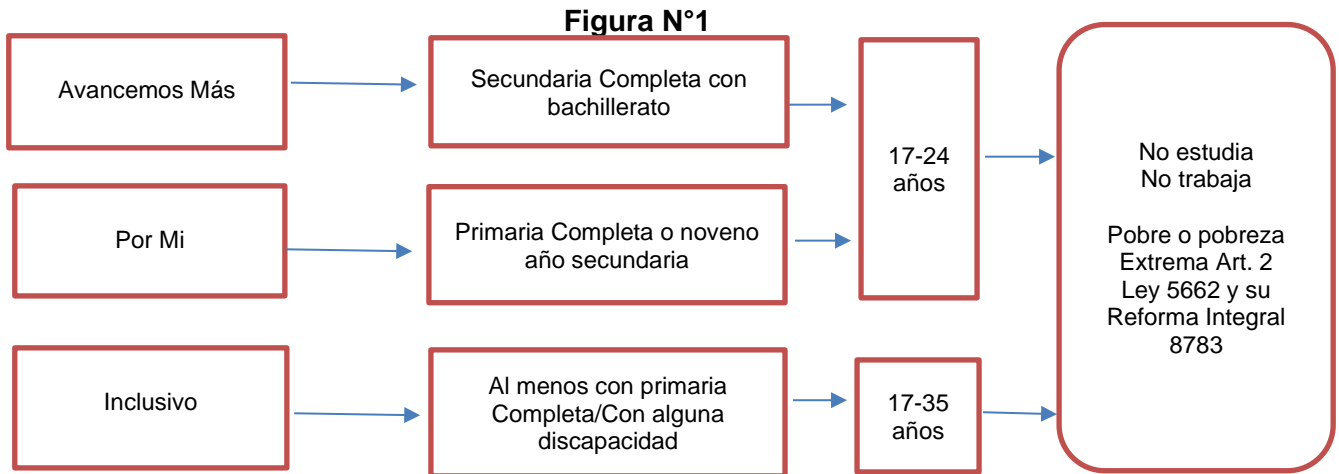
No se presentaron limitaciones para la realización del presente estudio.

1.8 Antecedentes

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE), fue constituido por Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX del 30 de octubre de 2000. Posteriormente, en Decreto Ejecutivo N°37143-MTSS-COMEX, se reforman los incisos A) y G) del artículo 2 del Decreto ya mencionado, con el fin de promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas de comunidades vulnerables, para aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos de interés nacional y promover la formación ocupacional en Empresas Técnicas, mediante prácticas supervisadas, en experiencias con alto contenido formativo como estrategia para aumentar la empleabilidad en los jóvenes.

Por su parte, en el Decreto Ejecutivo N°42272-MTSS-COMEX, “Reforma Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo” del 30 de marzo, 2020, se ajustaron las modalidades de las capacitaciones debido al Covid-19, considerando que pueden darse de manera presencial o virtual donde existan las capacidades tecnológicas para realizarlas.

El Programa Empléate, está conformado por tres modalidades de capacitación, las cuales son Avancemos Más, Por mí, Inclusivo (a partir del año 2013), las cuales se dirigen a diferentes poblaciones detalladas seguidamente.



La operación administrativa del Programa Empléate, son responsabilidad de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del MTSS, al cual le corresponde analizar y valorar los proyectos, reclutar los Centros de Formación (CF) a Beneficiarios con la colaboración C.F. según demanda laboral, resguardar la información documental de la gestión del Programa (beneficiarios, CF, solicitudes de las instituciones aliadas, cartas de entendimiento, informes de cierre, listas de inclusión y exclusión de los beneficiarios, reincorporaciones, denuncias y resoluciones, coordinación con los CF, consulta de condición socio laboral, presupuestos anuales, ficha descriptiva, informes de ejecución programática y presupuestaria, propuestas de pago de subsidios, prospecciones de los CF, entre otros).

El aporte de cada persona beneficiaria al proyecto es mediante la aplicación del incentivo económico, denominado subsidio temporal, destinado para gastos de la capacitación y pago a los CF. El subsidio será fijado tomando en cuenta el comportamiento anual promedio del año anterior de la canasta básica alimentaria total, para cuatro personas, adecuándose el monto a principio de cada año. La fórmula para el cálculo es la siguiente: se toma la canasta básica alimentaria total promedia del año anterior reportada por el INEC, se multiplica por cuatro y se redondea al múltiplo de cinco mil superior más próximo.

Para la modalidad capacitación empléate, en el año 2021 MTSS se entregó dos tipos de subsidio conforme a las horas formativas, a saber: Capacitaciones de 15 horas ₡195.000,00 (ciento noventa y cinco mil colones) de los cuales ₡97,500.00 (50%) (noventa y siete mil quinientos colones)

correspondió al beneficiario para los gastos de capacitación, y, el 50% restante -mismo monto- para el pago de la capacitación a los CF. En las capacitaciones de 36 horas semanales, el subsidio fue de ₡331.500 (Trescientos treinta y un mil quinientos colones), pasando a representar en este caso los ₡97.500 (30%), (noventa y siete mil quinientos colones) y recibiendo el CF ₡234.000,00 (70%) (doscientos treinta y cuatro mil colones).

Durante la elaboración de este informe, se emitieron las advertencias MTSS-DGA-AD-9-2022 “Advertencia acceso a sitio de planillas PRONAE no seguro”, MTSS-DGA-AD-16-2022 Advertencia Validación de firmas digitales y error de numeración en Carta de Entendimiento”.

1.9 Comunicación de Resultados

El presente informe se expuso a la administración el día 26 de agosto 2022 a la 7:00 a.m. de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de videoconferencia, por la Dirección General de Auditoría se contó con la presencia de Javier Gonzales Castro, Norman Araya Alpízar, Andrea Umaña Salazar, Ana Lucrecia Rojas Marín, Ivett Salas Villalobos, Ana Laura Tenorio Montero, Ana Yariela Díaz Jiménez, Carlos Garro, por parte del Despacho de la Ministra se contó con la presencia de Marta Esquivel Rodríguez, Angeline Badilla Berrocal, por el Programa Nacional de Empleo se contó con la presencia Andrés Romero, Director de Empleo, Gindra Brenes Poveda, jefa del Depto. de Empleo, Luis Avalos Rodríguez, Director de la DESAF, Juan Cancio Quesada, Sub Director DESAF.

2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1. Evasión a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento en PRONAE

Esta Auditoría determinó que el modelo utilizado por el MTSS en el Programa Nacional de Empleo, Modalidad Empléate, evade la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en lo que respecta al método que se utiliza para realizar el pago de la capacitación de los CF.

Lo anterior por cuanto, el subsidio es girado en su totalidad al beneficiario y éste es el responsable, de buena fe, de trasladar el pago de la capacitación al CF, invisibilizando el uso real de los fondos públicos ya que estos son trasladados a un ente privado sin cumplir con la citada Ley.

Este traslado de fondos evidencia una relación contractual con una persona jurídica, la cual se debe regular conforme la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, según indica el artículo 1 siguiente:

“ARTICULO 1.- Cobertura. Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley.”

Por otro lado, no se puede considerar esta relación contractual como una excepción a la Ley de Contratación Administrativa por cuanto el destinatario final o directo del fondo no solo es el beneficiario sino, además, existe el pago que se está realizando al CF.

La situación presentada en este hallazgo se debe a que los CF no fueron considerados como proveedores de servicios, lo que conllevó a que la Administración no aplicará la Ley de Contratación Administrativa ni su Reglamento, tal y como se observa en lo estipulado en la cláusula SEGUNDA: Compromisos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cual indica:

“v. El CENTRO DE FORMACIÓN se compromete al estricto acatamiento del presente documento, entendiéndose que la firma no genera una obligación de futuras matrículas o proyectos de parte del

MTSS para con el CENTRO DE FORMACIÓN y **tampoco representa una contratación administrativa.**” (el resaltado no corresponde al original)

El modelo utilizado hasta la fecha por PRONAE, en la modalidad de Empléate, ha producido que se hayan girado recursos públicos a proveedores de servicios privados por un monto de ₡43.455.651.225,00 (cuarenta tres mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones seiscientos cincuenta y un mil doscientos veinticinco con 00/100) que representan el 55% desde el 2012 al 2021, violentando con ello la Ley de Contratación Administrativa, tal y como se detalla en el Cuadro N°1:

Cuadro N°1

Desglose Presupuestario de subsidios dirigidos a beneficiarios

Tipo de Financiamiento	Subsidio (Beneficiario y CF)	Monto Aprox CF	%	Monto Aprox Beneficiario	%
FODESAF	₡ 60 784 431 350	₡ 31 894 160 945	52%	₡ 28 890 270 405	48%
ORDINARIO	₡ 18 630 672 900	₡ 11 561 490 280	62%	₡ 7 069 182 620	38%
Total	₡ 79 415 104 250	₡ 43 455 651 225	55%	₡ 35 959 453 025,00	45%

Fuente: Reporte sistema PRONAE

Es muy importante señalar, que el porcentaje acumulado del 2012 al 2021 del 45% al beneficiario y el 55% al Centro de Formación, **ya para el 2021 se convirtió en un 30% al beneficiario, y un 70% al Centro de Formación,** tal y como se observa en el Cuadro N°2.

Cuadro N°2

Subsidios dirigidos a beneficiarios 2021

Año	Tipo de Financiamiento	Subsidio (Beneficiario y CF)	Monto Aprox CF	%	Monto Aprox Beneficiario	%
2021	FODESAF	₡ 7 509 726 350	₡ 5 256 808 445		₡2 252 917 905	
2021	ORDINARIO	₡11 230 769 150	₡ 7 861 538 405		₡3 369 230 745	
	Total	₡ 18 740 495 500	₡ 13 118 346 850	70%	₡ 5 622 148 650	30%

Fuente: Reporte sistema PRONAE

Esta metodología, además, ocasiona la violación de los principios de la contratación administrativa estipulados en la Ley, en cuanto a Publicidad, eficiencia y eficacia e igualdad y libre competencia.

2.2. Inexistencia de estudios de dinámica del mercado de trabajo

Se determinó que la DNE, no realiza estudios de mercados ni de prospección ajustados a sus necesidades, que les permitan obtener sus propios criterios para identificar cuales capacitaciones o cursos son requeridos por la población objetivo, y aumentar las posibilidades de integración al mercado laboral, dado que se fundamenta en las propuestas u oferta que le presentan las empresas reclutadoras de capacitación.

Respecto a las responsabilidades de la DNE establecidas en la Carta de entendimiento, en cláusulas segunda de los compromisos del MTSS, se indica:

“... a. Definir los temas de capacitación y los periodos de formación de acuerdo **a la dinámica del mercado del trabajo. . . .**”

Cláusula tercera de las obligaciones de los CF, dispone:

“c. Adaptar su oferta académica a los requerimientos del programa EMPLEATE del MTSS, de forma que se encuentre alineado a las necesidades del mercado de laboral.

e. Colaborar con el proceso de **preselección de las personas jóvenes beneficiarias del programa, a solicitud de la unidad ejecutora del programa EMPLEATE del MTSS.**”

El Procedimiento PSGPS-12.1-P-01, Procedimiento para Atención de Beneficiarios Empléate, indica que:

“05. Gestores de Empleo (GE) recibe información sobre el mercado de trabajo de las instancias competentes. Nota: Se utilizan las notas justificadoras emitidas por las Municipalidades y/o notas emitidas por el Director de Empleo (DE) con base al trabajo que realiza la Unidad Empresarial de la DNE.”

El Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX, en el apartado de considerando 5, y artículo 2 inciso a) dispone, según su orden:

“5º—Que 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.

/...

- a) Promover la **capacitación y formación de personas desocupadas o subempleadas de todo el país**, especialmente en comunidades vulnerables, con el fin de aumentar sus **posibilidades de integración al mercado laboral**, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos de interés nacional. Lo anterior, de manera presencial o virtual, donde existan las capacidades tecnológicas para realizarse.” (El resaltado no corresponde al original)

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta, sobre los estudios de mercado laboral en cuestionario de C.I., en pregunta 1.01.07, indicó:

“Los proyectos EMPLEATE son originados por prospecciones levantadas **con los posibles empleadores**. Dicho documento queda registrado en el expediente de cada proyecto formativo.”

Así también, en respuesta a consulta sobre el mismo tema, y referente a la coordinación que recomendó la Contraloría con el DGP, en correo electrónico del 9 de mayo, 2022, indicó:

“No hay ninguna coordinación, ya que la Dirección General de planificación del Trabajo no brinda la información de demanda laboral en un sentido que le funcione al programa EMPLEATE. El tema de la prospección laboral se resuelve con los trabajos que se realizan directamente **con las empresas, con CINDE, y otras fuentes**. Esto ha demostrado ser muy efectivo, llevando al programa de tener una inserción laboral de sus egresados en el año 2017 de 17% a un porcentaje de inserción de sus egresados en el 2021 de 55%” (el resaltado es nuestro)

La ausencia de un análisis integral de todas las prospecciones y, la falta de coordinación con la Dirección General de Planificación, tal y como recomendó la Contraloría General de la República en el informe DFOE-SOC-IF-23-2017, dificulta a la DNE focalizar las necesidades técnicas del mercado laboral, que provea puestos a las personas desempleadas del país. Situación, que incrementa el

riesgo de orientación de las capacitaciones hacia un mercado laboral con mínimas alternativas de empleo, creándoles expectativas a los participantes del programa de incursionar en el mercado laboral, una vez concluida la capacitación, circunstancia que ha provocado desaliento y disconformidad en los beneficiarios, ya que son pocos los que logran obtener un puesto.

2.3. Incumplimiento de responsabilidades de la DNE

Se determinó que la DNE no ejecuta controles de seguimiento razonables y completos, a los recursos provenientes del FODESAF girados al PRONAE modalidad Empléate, que permitan determinar si el programa cumple o no, con sus objetivos de una forma eficiente y eficaz.

Lo anterior, por cuanto, existen funciones asignadas al Ministerio en el documento “Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro de Formación” que no son ejecutadas por la DNE, sino por los CF, a saber:

“SEGUNDA: Compromisos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El MTSS, mediante la Dirección Nacional de Empleo responsable a nivel operativo del programa EMPLEATE se compromete a:

a. Definir los temas de capacitación y los periodos de formación de acuerdo a la dinámica del mercado del trabajo.

...

c. Detectar y proponer a las posibles personas beneficiarias de los proyectos de formación y/o capacitación.

d. Formular y documentar debidamente el proyecto en coordinación con el CENTRO DE FORMACIÓN.

...

k. El MTSS por medio del personal de la Unidad Técnica Ejecutora del programa EMPLEATE, a cargo del Departamento de Generación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo, brindará asesoría y seguimiento al proyecto y velará por el cumplimiento de la presente carta de entendimiento, haciéndose respaldar en cuanto al criterio técnico y según lo indicado en el artículo 13 del Decreto Ejecutivo No 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre de 2000 y sus reformas.

Lo anterior, en contraposición a lo establecido en el Convenio Marco de Cooperación y Aporte Financiero entre las Direcciones Nacional de Empleo y de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el cual establece que:

“La Dirección Nacional de Empleo, se compromete a establecer los **sistemas de control interno** que garanticen el correcto manejo de estos fondos en estricto apego a los objetivos y metas de este programa...” (el resaltado es nuestro)

Por su parte, la Licda. Gindra Brenes Poveda, jefa de Dpto. de Generación de Empleo, en respuesta a consulta, sobre el personal encargado de realizar la gestión administrativa y técnica, y si es suficiente para mantener los controles adecuados del programa PRONAE, modalidad Empléate, en correo electrónico del 24 de agosto 2022, indicó:

“Evidentemente un equipo de solo analistas es definitivamente insuficiente para lograr ejecutar y mantener el control adecuado en el programa tal cual se maneja actualmente. Garantizar la eficacia y eficiencia en cada uno de los procesos y actividades que se realizan para cumplir con el objetivo general del programa, requiere un robusto sistema que permita con fluidez llevar la gestión de las etapas necesarias para generar los proyectos y todos los controles, documentos, modificaciones que en el camino se requieren.

Esto no significa que con más personal se logra eficientemente esta tarea, sino que lo requerido es la automatización de procesos, que garanticen que el personal disponible pueda orientar los esfuerzos a la labor de control, seguimiento, evaluación y mejora continua de los procesos que actualmente se imposibilita realizar pues todo su tiempo se invierte en la gestión de las tareas manuales necesarias para la generación de los proyectos.”

Ahora bien, la respuesta brindada por la Jefatura de la DNE, evidencia que el comentario de este punto, es producto de la falta de infraestructura técnica y profesional; aspectos requeridos para el adecuado desarrollo de las actividades y objetivos plasmados en el Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX, en los cuales se incluyen la efectiva administración, control y seguimiento de los recursos que les gira el FODESAF, para invertir en la población objetivo dispuesta en el artículo 2 de la Ley N°5662 y su reforma integral.

Asimismo, el incumplimiento en la aplicación de las recomendaciones giradas en los informes de auditoría llamados: “Evaluación Control Interno Estudio “Modalidad Capacitación Empléate” Programa Nacional De Empleo” AU-IF-FOD-CI-00014-2014 y “Informe Especial (Final) Modalidad Capacitación Empléate” Programa Nacional De Empleo, AU-IF-FOD-EE-0001-2015” , y el informe de la Contraloría General de la República “Auditoría de Carácter Especial acerca de los mecanismos de capacitación, selección de beneficiarios y centros de formación, y seguimiento, del programa empléate, desarrollado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, DFOE-SOC-IF-23-2017”, permitieron el debilitamiento total del control interno del programa en general.

La falta de fiscalización, control y seguimiento de la DNE en la administración del programa modalidad Empléate, y en las obligaciones conferidas en la Carta de Entendimiento, Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, y demás normativa regulatoria de asignaciones familiares, ha afectado el cumplimiento de los objetivos generales, además de omitir los controles internos que garantizan la eficacia, eficiencia y efectividad del programa en general, debilitando con ello el sistema de control interno desde su inicio hasta la fecha.

2.4. Expedientes del Programa Empléate, no cuentan con lo normativa regulatoria

Esta Auditoría verificó, que el sistema de carpetas que utiliza la DNE como expediente digital para el resguardo de la documentación, relacionada con el Programa Empléate (expedientes de los CF, proyectos de capacitación y beneficiarios) no cumple con la Norma Técnica Nacional – 001 denominada, “Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos”.

Actualmente, el archivo de la documentación se realiza mediante carpetas ubicadas en la página web del PRONAE, las cuales incluso se generan sólo por proyecto, y no por beneficiario como indica la normativa vigente. Constituyendo un repositorio de documentos electrónicos, archivos en formato Excel, Word, documentos escaneados, entre otros; lo cual, no establece un expediente electrónico.

Al respecto, la Norma Técnica Nacional – 001 denominada “Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos” establece las siguientes consideraciones:

“5.7.1 Requisitos para el expediente electrónico.

Las fases del ciclo de vida del expediente electrónico se desarrollan continuamente, por lo que los procesos de gestión de documentos y expedientes se podrán renovar según las necesidades de la institución. Los siguientes son los requisitos para la conformación de los expedientes electrónicos:

- “5.7.1.1 Fase de apertura...
- 5.7.1.2 Fase de tramitación...
- 5.7.1.3 Fase de conservación y selección...”

Esta condición se da por cuanto, la norma técnica que utiliza la DNE en materia de expedientes digitales es la Norma Técnica Nacional 004, que es para la digitalización de documentos, y no la Norma Técnica Nacional – 001, que es la específica para la conformación de un expediente electrónico.

El hecho de no contar con expedientes electrónicos debidamente conformados, afecta el acceso, el resguardo, integridad de la información relacionada con los proyectos del Programa Empléate y, podría exponer a la Administración a pérdida documental, provocando un perjuicio a nivel institucional.

2.5 Requisitos mínimos para el otorgamiento del beneficio, no atendidos

En la revisión de 52 beneficiarios de los proyectos N°20210002, 20210117, 20210153, 20210501, 20210547, 20210625 y 20211021, se identificó, que la DNE, no mantiene documentación completa de los requisitos exigidos en la normativa regulatoria y los procedimientos de trabajo para la selección de los beneficiarios en las diferentes iniciativas de capacitación de Empléate. A continuación, se detalla lo, indicado.

Cuadro N°3
Falta de requisitos de los beneficiarios

Condición encontrada	Nº de beneficiarios
No contiene cuenta cliente	5
No contiene título académico	17
El expediente no cuenta con evidencia de consulta en el SINERUBI (situación socioeconómica)	47
No contiene la Boleta o Entrevista Sociolaboral (formulario de inscripción - para verificar analfabetismo)	52
No indica el tipo de iniciativa (Inclusivo, Avancemos más y Por mí)	52

Fuente: Elaboración propia con base al expediente electrónico del proyecto

Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°5662 y su reforma íntegramente N°8783, dispone:

“Artículo 8.-El beneficiario que oculte información o proporcione datos falsos o incompletos, con el fin de disfrutar indebidamente de los aportes o servicios que otorgarán las instituciones que reciban recursos del Fondo, será sancionado de conformidad con el reglamento respectivo, **así como el funcionario que autorice los beneficios de los usuarios sin constatar los requisitos y las formalidades que justifican el aporte; en ambos casos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan.**” (el resaltado es nuestro)

Respecto a los requisitos para optar por el beneficio de PRONAE, se estipulan del punto 03 al 15 del procedimiento DNE-10.3-P-02

“... ”

03 ADP revisa la condición socioeconómica de las personas que integran la base de postulantes.

06 ADP revisa si la PP se encuentra recibiendo el beneficio de alguna modalidad del PRONAE.

08 ADP envía un comunicado a las PP sobre la no aceptación de la solicitud a razón de su participación en PRONAE.

09 ADP revisa si la PP es mayor de 15 años edad.

12 ADP revisa si las PP presentan situación de analfabetismo.

15 ADP revisa si las PP poseen como mínimo la primaria completa...”

Además, el Punto 08 de la sección II del procedimiento PSGPS-12.1-P-01 Procedimiento para Atención de Beneficiarios Empléate, indica:

“.. • Expediente individual de las personas postulantes, conformado por imagen FIS, copia de la cedula de identidad, documento emitido por la entidad bancaria que indique su número de cuenta cliente bancaria y copia del último título académico, epicrisis, dictamen médico o perfil de salida en el caso de las personas con discapacidad...”

La Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo, en respuesta a consulta, sobre la falta de los requisitos en las carpetas de los proyectos, indicó por el sistema ARGOS:

“DNE-10-3-P-02 del punto 3 corresponde al nivel socioeconómico de la persona participante del proyecto al momento de coordinar el proyecto, esta es una consulta que el analista del proyecto realiza en la página de SINIRUBE con un usuario otorgado a cada analista de proyecto la prueba de esta consulta queda registrada en las bitácoras de dicha plataforma.”

La respuesta por parte de la DNE confirma el hecho de que existe normativa que regula los requisitos mínimos que deben ser validados por el Analista de proyecto. Sin embargo, no consta la evidencia de la supervisión ejercida.

La ausencia de evidencia de los requisitos de los beneficiarios en los expedientes, resta confiabilidad a los procesos de reclutamiento de los beneficiarios, conllevando a un tercero a dudar sobre la adecuada orientación de los recursos del FODESAF, debido a que puede darse la posible inclusión de beneficiarios, y pagos de subsidios que no corresponden a la población objetivo del artículo 2 de la Ley N°5662 y su reforma integral N°8783.

2.6 Reincorporación de beneficiarios excluidos sin justificación

Se identificaron seis beneficiarios reportados como excluidos por el CF sin la debida justificación para su reincorporación al proyecto del que fueron excluidos u otro diferente. El Cuadro N°4 detalla lo indicado, a saber:

Cuadro N°4

Detalle Beneficiarios excluidos, reincorporados y traslados a otro proyecto

Cédula	Observaciones
114530497	El beneficiario (a), ingreso al curso "ABI Operario en Producción (8 meses)" proyecto de capacitación N°20210972, fue excluido de la capacitación en octubre 2021, mes que no recibió subsidio. No obstante, según propuestas de pago a partir de noviembre se le reactivó el pago del subsidio, sin estar en el expediente del mismo proyecto la justificación de reincorporación.
115460949	El beneficiario (a), inició en el proyecto "Oral Care" N°20210956 (5 meses), en setiembre, recibiendo el pago del subsidio de ese mes. En octubre aparece cancelado el proyecto, - sin justificar la razón-. y, se creó el proyecto N°20211089 "Oral Care". El beneficiario (a) fue excluido, en ese mismo mes y no recibió subsidio. En el mes de noviembre, el beneficio (a), aparece en un nuevo proyecto N°20211021 "Analista Financiero", el cual dio inicio en mes de octubre, 2021. Por su parte, en las carpetas de ambos proyectos, no consta la boleta de exclusión, ni justificación del traslado que le realizaron.
116060761	El beneficiario (a) inició en el proyecto de capacitación "REV_Desarrollador de bajo código o sin código" N°20210986, se excluyó en octubre, 2021 por reprobó el curso, y en las propuestas de pago de noviembre y diciembre, 2021 aparece con un subsidio mensual ₡331.500.00, correspondiente al mismo proyecto, sin que mediara en el expediente justificación de la reincorporación a la capacitación.

117540737	El beneficiario (a) inició en el proyecto de capacitación “REV_Desarrolladores FrontEndde” N° 20210980, en octubre 2021 fue excluido, y no recibió el subsidio. En noviembre y diciembre, aparece en las propuestas de pago con un subsidio mensual de ¢331.500,00 mensuales. Sin embargo, en expediente del proyecto no hay justificación de reincorporación.
118380130	El beneficiario (a) Inició en el proyecto de capacitación “ABI Idioma Internacional B1 Chorotega (FODESAF)” N°20210327 (duración 5 meses). Antes de agosto mes de término de la capacitación, fue trasladado a un nuevo proyecto “ABI_Sykes Academy, B2 Lib - Sept.” N°20211010, (duración de dos meses-set-oct). En propuesta de pago de agosto, aparece excluido. Posteriormente, aparece en las propuestas de pago de setiembre y octubre, 2021 del segundo proyecto.
113940327	El beneficiario (a) inició en el proyecto “Skills for life” N°20210115“(duración de 9 meses, enero a setiembre 2021). En el último mes fue excluido de capacitación y trasladado a un nuevo proyecto “ABI AGENTE DE SERVICIO AL CLIENTE” N°20211005 que inicio en setiembre y terminó en noviembre, 2021. De acuerdo, a las propuestas de pago, se observa continuidad en los subsidios de enero a noviembre. Es necesario indicar que en el expediente del primer proyecto no consta la boleta de exclusión.

El Punto 09 de la sección III. “Seguimiento a proyecto de capacitación” del procedimiento PSGPS-12.1-P-01 Procedimiento para Atención de Beneficiarios Empléate, indica:

“09. GE recibe solicitud de BEN para su reincorporación, al Programa EMPLEATE.
 Nota: En caso que la persona beneficiaria reportada para su exclusión en el sistema de pagos solicite su reincorporación en el plazo establecido por las autoridades financieras del MTSS, el Gestor de Empleo de la DNE realiza entrevista y emite criterio técnico.”

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en consulta realizada a por medio de correo electrónico, referente a las justificaciones de las reincorporaciones, indicó:

“El estudiante se ingresó por error en uno de los cursos por lo que se excluye y traslada al curso correspondiente.
 Estudiante se retiró por algún motivo (personal, de salud, de horarios, etc.) y se le permite ingresar nuevamente a otro curso una vez solucionada la dificultad.

Este es un proceso que analiza y coordina cada analista a cargo de un proyecto con el centro formativo, para ver el detalle o motivo particular de cada caso podríamos enlistarlos y que las analistas brinden la explicación correspondiente de cada situación.

En la mayoría de los casos se justifica, depende del motivo de la exclusión y reincorporación”

La falta de controles de justificación por parte de la DNE, en los procesos de exclusión y reincorporación de los beneficiarios, les permitió la continuidad de la capacitación, el pago de subsidio y traslado a otros cursos, pese a que se hayan ausentado por un tiempo de las aulas, y/o no terminado el plan de estudio de la primera capacitación, materializándose esta situación $\text{¢}8.295.500$ colones (ocho millones doscientos noventa y cinco mil quinientos colones).

2.7 Informe de Cierre de los C.F.

En revisión de las carpetas de los proyectos N°20210002, 20210117, 20210153, 20210501, 20210547, 20210625 y 20211021, se comprobó que los informes de cierre que deben presentar los Centros de Formación, no habían sido debidamente cargados por el Analista de Proyectos de la DNE.

Adicionalmente, se determinó que los CF incumplieron el plazo establecido en la Carta de Entendimiento para la entrega de los Informes de Cierre, el cual corresponde a 15 días hábiles una vez finalizado el proyecto. A continuación, el detalle:

Cuadro N° 5

Fecha de entrega de Informes de Cierre por parte de los Centros de Formación

N°	N° Proyecto	Fecha de finalización	Fecha p/ presentación del Informe	Fecha firma del Informe	Tiempo transcurrido
1	20210002	31-mar-21	21-abr-21	23-sep-21	5 meses y 2 días
2	20210117	31-dic-21	21-ene-22	No cuenta con la firma respectiva	
3	20210153	28-feb-22	21-mar-22	10-jun-22	2 meses y 20 días
4	20210501	31-jul-21	23-ago-21	1-sep-21	9 días
5	20210547	31-jul-21	23-ago-21	10-jun-22	9 meses y 18 días
6	20210625	31-may-22	21-jun-22	Pendiente de presentación por parte del CF*	
7	20211021	28-feb-22	21-mar-22	24-may-22	2 meses y 3 días

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Cierre.

El Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX, en el artículo 13 inciso e) dispone entre las responsabilidades del MTSS relacionadas con PRONAE:

...e) **Conservar toda la documentación completa por proyectos**, debidamente foliados y ordenados con los informes técnicos que respaldan la aprobación de los mismos y debidamente resguardados.” (el resaltado es nuestro)

La carta de entendimiento Versión 2021, cláusula tercera obligaciones de los CF, indica:

o) Rendir el **informe de cierre de los proyectos EMPLEATE una vez finalizados**. Los informes deberán ser enviados mediante el formulario establecido por la Unidad Ejecutora del programa EMPLEATE del MTSS y respetando las variables solicitadas. El plazo de entrega de este informe **es de 15 (quince) días hábiles**, posteriores al finiquito del proceso formativo”. (el resaltado no pertenece al original)

Además, el procedimiento DNE-10.3-P-02 "Procedimiento para la gestión de proyectos en la modalidad EMPLEATE", en los incisos 46 y 53, indican según su orden:

..." ADP actualiza el expediente con la información de los procesos de seguimiento y verificación.

...ADP recibe el informe de cierre del proyecto por parte del CFA. ...

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta realizada por correo electrónico del 13 de junio, 2022, sobre los informes de cierre de los proyectos seleccionados, indicó:

“El analista a cargo del proyecto es el encargado de archivar esta información en el sistema PRONAE, de no encontrarse aún en dicho sistema almacenados, **estaban todavía en la computadora del analista, pendientes de archivar**, dada la carga de trabajo de cada analista debe priorizarse el trabajo y labores de archivo se van realizando como estos.” (el resaltado no corresponde al original)

La omisión del archivo de los informes de cierre, en las carpetas correspondientes, resta transparencia oportunidad y utilidad en un posible momento de toma de decisión y/o fiscalización; ya sea que la DNE o terceras personas los requieran para generar un diagnóstico de evaluación, referente a los resultados que provoco la capacitación en los beneficiarios y su inclusión en el mercado laboral.

2.8 Mecanismos de evaluación y control en los proyectos de capacitación

La DGA verificó que la DNE no aplicó evaluaciones de satisfacción para los proyectos N° 20210526, 20210547, 20210619, 20210625, 20210713, 20210751, 20210786, 20210886, 20211168, 20211169, 20210002, 20210117, 20210153, 20210501, 20210547, 20210625 y 20211021, durante el año 2021, implementadas por la DNE como mecanismo de control y evaluación de los proyectos, conforme lo establecido en el Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX “Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo, el artículo 13, inciso c).

El Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX “Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo, el artículo 13, inciso c) establece:

“c) Aplicar mecanismos de evaluación y control a los proyectos, con el propósito de: medir lo programado, verificar el cumplimiento de metas, y detectar fallas y/o desajustes, con el fin de tomar las medidas correctivas necesarias para el logro de los objetivos preestablecidos”

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta realizada por el sistema ARGOS, del 27 de junio, sobre los mecanismos de evaluación y control, indicó:

“La validación de este tema la teníamos implementada en una encuesta de satisfacción que se le estaba remitiendo a los beneficiarios de los proyectos para validar varios temas, sin embargo la herramienta que se utilizaba para dicho instrumento resultó ser insuficiente para la gran cantidad de encuestas y el análisis de los resultados (se utilizó una aplicación basada en forms), además no tenía la posibilidad de ser utilizada, modificada y trabajada por distintas personas (analistas a cargo de los proyectos), sino que dependíamos del trabajo que un solo funcionario de la DNE pudiera realizar con la misma. Como solución a este inconveniente se tramitó la compra de una licencia de survs (que, por los problemas informáticos en hacienda, esta compra está suspendida de momento) para poder montar la encuesta en este nuevo formato y verificar el cumplimiento directamente desde la respuesta de los beneficiarios de los proyectos. Con los Centros Formativos se está implementando un check list para dar seguimiento en reuniones de seguimiento con los analistas.”

La falta de mecanismos de evaluación y control a los CF y beneficiarios, aumentan el riesgo de mantenerles la continuidad a los CF que no están cumpliendo con las metas programadas y compromisos pactados con el MTSS. Además, de no contar con una herramienta que le permita detectar oportunamente fallas en el proyecto de capacitación para proceder a corregirlas y/o tomar las medidas del caso.

2.9 Vigencia de la carta de entendimiento

Esta Auditoría procedió a validar el periodo de vigencia de la “Carta de Entendimiento entre el MTSS y el CF para la formación de personas beneficiarias del Programa Empléate” de siete proyectos, determinando que cinco de los proyectos aprobados durante el periodo 2021 presentaban un desfase, entre la fecha de inicio del proyecto de capacitación, y la vigencia de la Carta de Entendimiento. Los otros dos proyectos no contar con la totalidad de las firmas requeridas en la Carta de Entendimiento, ósea, nunca entraron en vigencia conforme la cláusula 7 de la Carta de Entendimiento. A continuación, el detalle:

Cuadro N° 6

Detalle última fecha de firma en Cartas de Entendimiento

#	Nº Proyecto	Nombre del Centro de Formación	Fecha Inicio	Finalización del proyecto	Fecha Última Firma	Tiempo Transcurrido	Monto Desembolsado a dic 2021 en colones
1	20210002	Instituto De Servicios Educativos Modernos	4-ene-21	31-mar-21	22-ene-21	18 días	€28 080 000,00
2	20210117	Fundación Para La Sostenibilidad Y La Equidad (Aliarse)	1-feb-21	31-dic-21	14-may-21	3 meses 13 días	160 095 000,00
3	20210153	Capacitación Y Desarrollo Profesional Valdespe S.A.	1-mar-21	28-feb-22	9-mar-21	9 días	60 450 000,00
4	20210501	Compañía Internacional De Banano	1-may-21	31-jul-21	14-jun-21	1 mes 13 días	3 217 500,00
5	20210547	Instituto Técnico Vargas Matamoros	1-may-21	31-jul-21	Solo firma representante		6 240 000,00
6	20210625	Instituto De Turismo Y Gastronomía	1-jun-21	31-may-22	29-oct-21	5 meses 28 días	15 795 000,00
7	20211021	Instituto Técnico Vargas Matamoros	1-oct-21	28-feb-22	Solo firma representante		218 127 000,00
Total, de dinero al descubierto							€492 004 500,00

Fuente de información: Cartas de entendimiento

Al respecto, la cláusula SETIMA de la “Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el CF para la formación de personas beneficiarias del Programa Emplearte” establece lo siguiente:

“SETIMA: Vigencia: Esta CARTA DE ENTENDIMIENTO **estará vigente a partir de la última fecha de su firma por las partes** y tendrá una duración igual a la duración del curso de formación y/o capacitación aprobada, siempre y cuando el CENTRO DE FORMACIÓN cumpla con lo estipulado.” (el resaltado no corresponde al original)

La falta de un procedimiento de elaboración, suscripción, seguimiento y supervisión de las “Cartas de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro de Formación para la capacitación de personas beneficiarias del Programa Emplearte, permitió la omisión de las firmas y por ende su vigencia, dejando al descubierto las obligaciones que deben atender los C.F.

Los problemas en la vigencia de los documentos citados se dan por cuanto no existe un procedimiento para la firma de las “Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro de Formación para la formación de personas beneficiarias del Programa Emplearte” que regule los procesos de ejecución y supervisión.

El desfase entre la fecha de inicio del proyecto y el periodo de vigencia otorgado mediante la respectiva carta de entendimiento, deja desprovista a las partes durante el tiempo transcurrido entre el inicio del proyecto y la vigencia de la Carta, ante el posible reclamo de las obligaciones conferidas en la misma.

2.10 Suscripción de convenios de cooperación y coordinación INA y otras instituciones

Esta DGA verificó que el MTSS y la DNE no mantiene convenios suscritos de cooperación y coordinación interinstitucional con el Instituto Nacional de Aprendizaje u otras instituciones públicas.

El Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX “Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento respectivo” artículo 5, dispone:

“Artículo 5.- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribirá cartas de entendimiento y convenios de cooperación y coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje y con

cualquier otra institución pública o privada **que participe en la labor de capacitación y formación de las personas**, especialmente para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 inciso a) de la Ley N°7210 del 23 de noviembre de 1990 "Ley de Régimen de Zonas Francas."
 (El subrayado y la negrita no son parte del original.)

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta realizada por el sistema ARGOS, sobre la suscripción de convenios con instituciones públicas. indicó:

“No se han propiciado este tipo de convenios, desconozco las razones”

La ausencia de suscripción de convenios con INA y otras instituciones públicas afecta la eficiencia, eficacia y la economía de los recursos públicos asignados a PRONAE. Por cuanto, existe un respaldo en la calidad de las capacitaciones del INA. Además, de reducirse el gasto por el beneficio a razón de que solo se debería contemplar la parte del subsidio correspondiente al beneficiario.

2.11 Consecutivos de formulario DNE-DGE-PRONAE-FIEM

En revisión de los reportes de solicitudes de ingreso que realizan las personas que se postulan para una capacitación, ubicadas en la Intranet de PRONAE, Bases de Datos Ingreso de Solicitudes EMPLEATE (Histórico), se detectaron errores en el registro y secuencia de los consecutivos. El cuadro N°7 detalla los resultados:

Cuadro N°7
Errores de consecutivo

Error detectado	Detalle
Inicio de consecutivo incorrecto	El consecutivo del año 2021 inició con el registro N°25964 que correspondía a la continuidad de periodo 2020.
Saltos de consecutivo mes de enero:	N°30208 al N°32837: salto 2.629 consecutivos N°34218 al N°35128: salto 910 consecutivos N°35130 al N°35508: salto de 378 consecutivos N°35510 al N°35684: salto de 174 consecutivos N°35680 al N°35684: salto 4 consecutivos
Registro de solicitudes sin número de consecutivo mes de enero	Cédula 117890271 Cédula 207210222 Cédula 270350182
Consecutivos faltantes:	Febrero: 56881, 56882, 57234, 57235, 57354, 57355 Marzo: 67850, 67851, 67852, 67853, 67854

	<p>Abril: 70185, 70186, 70187 Mayo: 80508, 80509, 80510 Junio: 81092, 81093, 81094, 81095 Julio: 85467, 85938, 86323, 86402, 86524</p>
Consecutivos duplicados asignados a diferentes personas	Desde el consecutivo N°75322 hasta el N°82146 se duplicó el registro del consecutivo, lo que implica que un total de 6824 registros se asignaron a dos personas a la vez.
Reinicio de consecutivo	A partir del 16 de julio, reinicia el consecutivo con el N°8, terminando en el consecutivo N°3616, manteniéndose la continuidad hasta el 21 de agosto ya que a partir del 22 de agosto se dejó de utilizar el registro de consecutivos.

Fuente: Base de Datos de Históricos de Registros

Las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), dispone:

5.6 Calidad de la información

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.”

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta realizada mediante correo electrónico 14 de julio, 2022, sobre los controles de reclutamiento, indicó:

“El consecutivo que se agregó a los formularios de registro EMPLEATE presentó varios problemas debido a la plataforma en la que estaba desarrollado el formulario. Para el 2021 inicia en el 25964 porque es la continuidad de numeración **de los registros del año anterior**. Luego en el Segundo semestre del 2021 la página de PRONAE y por ende los formularios el registró de proyectos se trasladaron de dominio (pasaron de ser .info a ser . MTSS y este cambio oficial ocasionó que no se pudiera continuar agregando un consecutivo).”

Los consecutivos que emite el sistema “Bases de Datos Ingreso de Solicitudes EMPLEATE (Histórico)” en los formularios de postulantes a beneficiarios, muestra poca integridad, situación que resta oportunidad, utilidad y confiabilidad y podría confundir a un tercero o al personal de la DNE, en la toma decisiones o proyecciones anuales de los beneficiarios.

3 CONCLUSIONES

La efectividad del control interno depende en buena parte, de que las deficiencias o desviaciones sean identificadas oportunamente y comunicadas al responsable, para que implemente las acciones de mejora en pro de la efectividad de los planes institucionales y la rendición de cuentas. Es por ello, que esta Dirección General de Auditoría concluye que el Programa Nacional de Empleo-Capacitación-, administrado por la Dirección Nacional de Empleo no tiene un sistema de control interno, suficiente, y pertinente que garantice la seguridad razonable para la rendición de cuentas, al estado, fiscalizadores y a la ciudadanía. Además, de considerar que, en la Administración Pública, toda gestión debe regirse por los principios constitucionales y legales vigentes. Las conclusiones, describen más específicamente la ausencia de C.I.

- 3.1 La DNE no cuenta con procedimientos para la selección y reclutamiento de los Centros de Formación, según lo ordenado en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, por cuanto, varios Centros de Formación son acreedores de ostentosas sumas de dinero, provenientes de recursos públicos, con nula transparencia y un mínimo de responsabilidad en la Administración de los mismos. **(Comentario 2.1)**
- 3.2 La DNE no realiza estudios de mercados ni de prospección ajustados a sus necesidades, que les permitan obtener los criterios suficientes de selección de las capacitaciones o cursos que estén direccionados a la demanda ocupacional insatisfecha. (Comentario 2.2)
- 3.3 La DNE indica que no cuenta con la capacidad administrativa, técnica y de recurso humano para ejercer los controles y seguimientos como Unidad Ejecutora en la modalidad Empléate. **(Comentario 2.3)**
- 3.4 El programa Empléate, no cuenta con expedientes electrónicos, debidamente conformados para proyectos. Además, no cuenta expedientes para beneficiarios. **(Comentario 2.4)**
- 3.5 La DNE no cumple a cabalidad con la documentación de los requisitos mínimos para la selección de los beneficiarios indicado en el decreto N°43189-MTSS de la ley N°5662 y su reforma integral N°8783, y el decreto N°29044-TSS-COMEX Crea el Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo, así como en los procedimientos DNE-10.3-P-02 y 12.1-P-01. **(Comentario 2.5)**

- 3.6 La DNE no ejerce la debida fiscalización en cuanto al respaldo de justificaciones relacionada a la reincorporación de los beneficiarios excluidos. **(Comentario 2.6)**
- 3.7 La DNE presenta debilidades de control y seguimiento en cuanto al resguardo de la información y plazo establecido para la entrega de los informes de cierre, por parte de los Centros de Formación de la modalidad Empléate, en las carpetas correspondientes. **(Comentario 2.7)**
- 3.8 La DNE no mantiene mecanismos de control y evaluación de los proyectos, conforme lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX “Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo, el artículo 13, inciso c). **(Comentario 2.8)**
- 3.9 La DNE no ejerce la debida fiscalización sobre el cumplimiento de la cláusula 7 de la "Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro de Formación para la formación de personas beneficiarias del Programa Empléate". **(Comentario 2.9)**
- 3.10 La DNE no suscribe contratos Interinstitucionales con el INA y demás instituciones públicas de formación, tal y como lo estipula el Artículo N°5 del Decreto Ejecutivo N°29044 “Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento respectivo **(Comentario 2.10)**
- 3.11 La DNE, no mantiene un seguimiento al control de los consecutivos que emite la intranet en los formularios DNE-DGE-PRONAE-FIEM, correspondiente al registro de los postulantes a beneficiarios. **(Comentario 2.11)**

4 RECOMENDACIONES

4.1 Al Despacho de la Ministra

- 4.1.1** Girar instrucciones por escrito y dar el seguimiento formal y oportuno para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe, se ingrese del Plan de Acción en el Sistema Argos, y se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de todas las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema Argos en el módulo de Control de Cumplimiento, lo anterior en un plazo 30 días naturales a partir del recibo de este informe. **(Ver comentarios del 2.1 al 2.10).**
- 4.1.2** Proceder con la valoración de las condiciones expuestas en el presente informe para determinar si la DNE, en el programa PRONAE modalidad Empléate, tiene la competencia suficiente y pertinente para administrar de forma eficiente, eficaz y económica los recursos del FODESAF, en el cual se deberá concluir si amerita la suspensión del programa o su reestructuración. Lo anterior en un plazo 30 días naturales a partir del recibo de este informe. **(Comentario 2.1, 2.2 y 2.3)**
- 4.1.3** Girar las instrucciones correspondientes dar el seguimiento formal y oportuno para que la DNE, la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Proveduría Institucional, coordinen la realización de un estudio integral del PRONAE modalidad Empléate, en un plazo no mayor a 2 meses calendario. Lo anterior, con el objetivo de que revisen la normativa que lo regula, y se ajuste lo relacionado al reclutamiento y selección de los Centros de Formación conforme a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, de tal forma que se pueda garantizar la transparencia en el pago de los servicios de capacitación. Lo anterior, en un plazo 15 días naturales, a partir del recibo de este informe. **(Comentario 2.1).**
- 4.1.4** Girar las instrucciones correspondientes, dar el seguimiento formal y oportuno para que la DNE, coordine la realización de los estudios de mercado, con la Dirección General de Planificación, o con quien corresponda, para que identifique las demandas ocupacionales insatisfechas, que permitan dirigir los recursos a la atención de las necesidades reales del mercado. Lo anterior, en un plazo 15 días naturales, a partir del recibo de este informe. **(Comentario 2.2).**

4.1.5 Girar las instrucciones correspondientes, dar el seguimiento formal y oportuno para que se confeccionen y ejecuten los controles suficientes, pertinentes, integrados y completos que permitan determinar, el uso adecuado de los recursos girados, por parte del PRONAE, conforme la normativa técnica y jurídica aplicable. Lo anterior, en un plazo de 15 días naturales a partir de recibido este informe. **(ver comentario 2.3)**

4.2. A la Dirección Nacional de Empleo

4.2.1 Atender lo dispuesto en la Norma Técnica Nacional – 001 denominada “Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos”, para que se elaboren los expedientes de los Centros de Formación, proyectos de capacitación, y de Beneficiarios de forma individual. Además de documentarlos como corresponde. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.4).**

4.2.2 Documentar la evidencia en el expediente del proceso de selección, y revisión de beneficiarios con respecto al cumplimiento de los requisitos indicados en la normativa aplicable. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.5).**

4.2.3 Documentar la evidencia en el expediente, sobre el respaldo de justificaciones relacionada a la reincorporación de los beneficiarios excluidos. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.6).**

4.2.4 Solicitar a los Centros de Formación la presentación oportuna del Informe de Cierre del Proyecto, para el análisis y valoración de los resultados, dejando las evidencias de los diferentes reportes en los expedientes correspondientes. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.7).**

- 4.2.5** Generar una propuesta de sanciones a los Centros de Formación ante el incumplimiento, conforme lo dispuesto en la cláusula tercera de la Carta de Entendimiento. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.7).**
- 4.2.6** Diseñar, oficializar e implementar mecanismos de seguimiento, control, monitoreo periódico del programa empléate, a los Centros de Formación. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.8).**
- 4.2.7** Crear un procedimiento de elaboración, suscripción, seguimiento y supervisión de las “Cartas de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro de Formación para la formación de personas beneficiarias del Programa Empléate, de acuerdo a los lineamientos establecidos, por la Dirección General de Planificación dejando evidencia del control de revisión y supervisión. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.9).**
- 4.2.8** Atender lo dispuesto en el Artículo N°5 del Decreto Ejecutivo N°29044 “Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento respectivo. Además, de establecer la coordinación anual y oportuna con el INA y demás instituciones públicas. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.10).**
- 4.2.9** Crear el procedimiento y formalizarlo, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Dirección General de Planificación, que regule los controles y el seguimiento en el registro de los consecutivos, que emite la Intranet en el momento que se registran los postulantes para optar por una capacitación, de tal forma que garantice la integridad en la secuencia consecutiva. Lo anterior, en un plazo de 30 días, una vez recibido este informe. **(Comentario 2.11).**

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OFI-22-2022 _____