

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría DESAF-FODESAF

DGA-ADESAF-IESP-1-2023

Estudio de Control Interno del proyecto TALENT UP del PRONAE

Enero, 2023

CONTENIDO

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen del Estudio.....	4
1.2 Recordatorio.....	4
1.3 Objetivo General	5
1.4 Alcance	5
1.5 Normas Técnicas	5
1.6 Metodología Aplicada.....	5
1.7 Limitaciones	6
1.8 Antecedentes	6
1.9 Comunicación de Resultados.....	8
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	9
2.1 Ausencia de convenio entre MTSS, DNE y CINDE.....	9
2.2 Incumplimiento de verificación de requisitos.....	12
2.3 Centro de Formación sin reglamento interno de acoso y hostigamiento sexual.....	14
2.4 La DNE no validó y sustentó que las plataformas de inglés fueran certificadas.....	15
2.5 Disconformidad de Estudiantes y Centros de Formación.....	16
a) Disconformidad de estudiantes	16
b) Disconformidad de Centros de Formación	17
3. CONCLUSIONES.....	21
4. RECOMENDACIONES	23
4.1 Al Despacho del Ministro, a.i.:.....	23
4.2 A la Dirección Nacional de Empleo	23

RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría de carácter especial de Control Interno, tuvo como objetivo validar las actividades realizadas durante

La auditoría de carácter especial en cumplimiento con el plan de trabajo, 2022, realizó el Estudio de Control Interno del proyecto TALENT UP del PRONAE, para validar las actividades realizadas durante la promoción, ejecución y terminación del proyecto, que van del 31 de agosto al 31 diciembre, 2021 y primer semestre del 2022.

El estudio permitió determinar aspectos de mejora en el Control Interno relacionados a los controles establecidos por PRONAE, tales como:

- Ausencia de convenio entre MTSS, DNE y CINDE
- Incumplimiento de verificación de requisitos
- Centro de Formación sin reglamento interno de acoso y hostigamiento sexual
- La DNE no validó y sustentó que las plataformas de inglés fueran certificadas
- Disconformidad de Estudiantes y Centros de Formación

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 en el Ministerio y del programa PRONAE.

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 de Control Interno del proyecto TALENT UP del PRONAE”, 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 proyecto Talent Up ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo y CINDE, con presupuesto extraordinario, aprobado por la Asamblea Legislativa el 31 de agosto, 2022.

1.4 Alcance

El alcance corresponde a los proyectos de presupuesto extraordinario del 31 de agosto al 31 de diciembre, 2021 y primer semestre del 2022.

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, Ley General de Control Interno N°8292, Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014), Normas de Control Interno para el Sector Público, R-CO-9-2009, del 26/01/2019, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131 y su Reglamento N°30058-H-MP-PLAN, Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, Ley Orgánica de la Contraloría General N°7428, Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX, Cartas de Entendimiento, Procedimiento, PSGPS-12.1-P-01 Procedimiento para Atención de Beneficiarios Empléate, PSGPS-12.1-P-01 Procedimiento para Atención de Beneficiarios Empléate, entre otros.

1.6 Metodología Aplicada

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 a la carpeta electrónica del proyecto Talent Up. Además, se realizó entrevistas a diez Centros de Formación que fueron parte del proyecto y CINDE; y para evaluar la satisfacción de las capacitaciones brindadas, se aplicó encuesta de satisfacción a unos ciento dos beneficiarios por medio de Google. Asimismo, se enviaron por el ARGOS y correo electrónico, consultas de diferentes indoles a la Jefatura Departamento de Generación de Empleo, Jefatura del Departamento de Financiero, Asesor del ministro, entre otros.

1.7 Limitaciones

Al inicio del estudio, se solicitó entrevista a la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), pero mediante oficio DG-0048-2022 del día 4 de agosto del 2022, informaron que no atendería a la auditoría debido a que ellos solo son colaboradores del programa y no formaron parte de él. Sin embargo, con la colaboración de la Jefatura de Generación de Empleo, se logró que el 15 de diciembre, 2022 nos atendieran en sus oficinas.

Por otro lado, se dio el atraso en las respuestas de consultas realizadas a la Jefatura del Departamento de Generación de Empleo, omisión de evidencia que sustentan las respuestas y no satisfactorias, situación que conllevó a consultarlas de nuevo, además, de falta de disponibilidad de la Jefatura DGE, para aclarar dudas surgidas en el proceso del estudio y otros aspectos de relevancia con el desarrollo del Proyecto Talent Up.

1.8 Antecedentes

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y su Reglamento respectivo, fue creado mediante Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre de 2000 y reformado mediante Decreto Ejecutivo N°37143- MTSS-COMEX, del 18 de abril, 2012, para incluir la modalidad de Empléate como un medio para fomentar el empleo y coadyuvar con el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participan en la ejecución de los mismos, además de fortalecer el mercado laboral.

El referido decreto, artículo 16, incorporó la finalidad de promover empleos de calidad para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, y la asignación de un subsidio específico por el período de duración del programa de capacitación ocupacional o formación. La operación administrativa del Programa Empléate, es responsabilidad de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del MTSS, la cual se encarga de resguardar la información documental de la gestión del Programa (expedientes de beneficiarios, Centros de Formación, cartas de entendimiento, presupuestos, etc), con la colaboración de los Centros de Formación aliados y otras instituciones públicas realizar el proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios.

Por su parte, CINDE, MTSS, COMEX y INA, presentan a los Centros de Formación el proyecto Reactivación del Mercado vrs Estrategia de Desarrollo de Talento Humano para la empleabilidad, fundamentado el antecedente en la Estimación de la demanda de Empleo, empresas CINDE; y presentándoles el siguiente escenario de puestos:

- 27,197 puestos que podrían confirmarse en 2021
- 16,146 posiciones abiertas por empresas instaladas CINDE
- 11,051 posiciones potenciales por confirmarse en proyectos nuevos
- 79% de las posiciones requiere dominio del inglés (B2+ o superior)
- Posiciones en tecnologías digitales requieren certificaciones especializadas
- 22% de las posiciones requieren ingenieros de varias ramas (vital para procesos de alto valor)

También en la promoción del proyecto, CINDE presentó los objetivos que pretendidos alcanzar:

- A corto “Diseñar un modelo de intermediación de empleo por medio del desarrollo y promoción de programas de formación y desarrollo de habilidades conjuntamente con el sector productivo, todos bilingües, que se desarrollen entre 3 a 6 meses plazo, que respondan al perfil y necesidades de aprendizaje de las personas en condición de desempleo.
- Mediano – largo plazo Establecer la “Estrategia Nacional de Desarrollo de Talento Humano” de manera integral, que promueva el potencial de las futuras generaciones de talento y su inserción competitiva en los mercados laborales del futuro. “Talent UP” fue una estrategia promocionada por CINDE para articular esfuerzos para implementar con el programa Empléate a ciertos puestos de “entry level” en las empresas multinacionales CINDE.

Ocupándose, asimismo de la Coordinación de Demanda y modelo de empleabilidad en las siguientes acciones:

- Desarrollo del estudio de GAP, Análisis de la demanda de talento de las empresas MNC
- Inventario de la oferta de formación y desarrollo de competencias identificada por las empresas MNC
- Validación de programas y certificaciones por parte de las empresas MNC, por proveedor, Definición de los perfiles de competencias del talento (Bola de Cristal)
- Mapeo y documentación de vacantes y perfiles.
- Coordinación de cartas de compromiso de empleo
- Coordinación de los procesos de
- validación de perfiles de candidatos (pre-screening)
- Promover el registro de empresas y vacantes en plataforma ANE.cr
- Trazabilidad de los resultados de empleabilidad

Además, de promover los Perfiles de capacitaciones

• Agente Financiero	520
• Agente de Servicios Compartidos	2.560
• Soporte Técnico y IT	500
• CAD Designes	3.300
• Operario de Producción	<u>1.300</u>
Total	8180

Consiguientemente, para la ejecución del proyecto el 31 de agosto 2021, se aprobó un presupuesto extraordinario de ₡7.390.000.000 (Siete mil trescientos millones de colones 00/100). Con este presupuesto adicional se procuró atender a una gran cantidad de personas identificadas con esta condición pero que no se han logrado vincular a procesos formativos apoyados por este programa dado que no calificaban socioeconómicamente con la población prioritaria (personas en pobreza básica y extrema), pero que de igual forma requieren apoyo para completar o aumentar su perfil académico y con esto lograr tener la posibilidad de optar por un puesto de trabajo. Esto a través de programas intensivos de formación 36 horas por semanas por 5 meses ampliándose a 8 meses.

1.9 Comunicación de Resultados

El presente informe, se presentó a la administración en reunión celebrada de forma virtual por medio Google meet, el 17 de enero 2023 a la 09:00 a 10:00 a.m. en presencia de Javier Gonzales Castro, Ana Lucrecia Rojas Marín, Ivett Salas Villalobos, Andrea Umaña Sánchez, Yariela Díaz Jiménez, de la Dirección General de Auditoría; Ralph Corella Abarca, por el Despacho del Ministro, Bernal Bolaños Castillo, por Oficialía; Andrés Romero Prado, Gindra Brenes Poveda, por el Programa Nacional de Empleo.

2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1 Ausencia de convenio entre MTSS, DNE y CINDE

La DGA identificó que, entre el MTSS-DNE y CINDE, no se suscribió un convenio que regulará el objetivo del proyecto TALENT UP, las obligaciones entre las partes, presupuesto o recursos asignados, tipo de población alcanzar, uso de herramientas tecnológicas (plataformas y licencias de Coursera y otras), además, de las funciones de planificación, coordinación, promoción, reclutamiento y seguimiento de los proyectos.

Asimismo, a pesar de no existir la suscripción de un convenio entre el MTSS-DNE y CINDE, este último, suscribe convenios con los Centros de Formación (C.F), para el uso de las licencias de las plataformas, haciendo alusión de una coalición con dicho Ministerio y asumiendo funciones, que son responsabilidad de la DNE.

A continuación, en el cuadro N°1, se detallan las responsabilidades de la MTSS, ejecutadas por CINDE:

Cuadro N°1

Responsabilidades MTSS

Responsabilidades MTSS, según cláusula segunda de carta de entendimiento	Ejecuta CINDE
a. Definir los temas de capacitación y los periodos de formación de acuerdo a la dinámica del mercado del trabajo.	X
c. Detectar y proponer a las posibles personas beneficiarias de los proyectos de formación y/o capacitación.	X

Fuente: Elaboración propia

Esta condición, se confirmó en entrevista realizada a la directora de clima de inversión y al encargado de portafolio de proyectos de CINDE, el 15 de diciembre del 2022.

En el cuadro N°2, se detallan las responsabilidades de competencia de los C.F, que ejecutó CINDE:

Cuadro N°2
 Responsabilidades C.F

Responsabilidades CF, según cláusula tercera de carta de entendimiento	Ejecuta CINDE
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.	X
p. Brindar asesoría y seguimiento a los estudiantes, hasta por 90 (noventa) días hábiles, posteriores al otorgamiento del título de certificación, en el proceso de búsqueda de empleo.	X
q. Producto del proceso de seguimiento, posterior a la titulación de la persona beneficiaria (90 días), el centro formación deberá entregar un informe, sobre la inserción de las personas, en un plazo no mayor a 100 (cien) días hábiles. Dicho informe deberá contener información sobre el sector al que la persona accedió e información sobre la vinculación con el proceso formativo. Los centros de formación serán evaluados por el MTSS, (entre otros rubros) de acuerdo a su éxito en la inserción laboral de la población atendida mediante el programa EMPLEATE.	X

Fuente: Elaboración propia

En el Decreto el Ejecutivo 29044-TSS-COMEX “Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo”, en el artículo 6, indica:

“Artículo 6.- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá suscribir convenios con las organizaciones o instituciones públicas o privadas, con o sin fines de lucro, que puedan asumir la ejecución de proyectos de desarrollo social, debiendo delimitarse las responsabilidades y obligaciones de cada uno de los entes participantes.”

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.

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

Cláusula tercera de las obligaciones de los C.F, dispone:

“...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.

...p. Brindar asesoría y seguimiento a los estudiantes, hasta por 90 (noventa) días hábiles, posteriores al otorgamiento del título de certificación, en el proceso de búsqueda de empleo

...q. Producto del proceso de seguimiento, posterior a la titulación de la persona beneficiaria (90 días), el centro formación deberá entregar un informe, sobre la inserción de las personas, en un plazo no mayor a 100 (cien) días hábiles. Dicho informe deberá contener información sobre el sector al que la persona accedió e información sobre la vinculación con el proceso formativo. Los centros de formación serán evaluados por el MTSS, (entre otros rubros) de acuerdo a su éxito en la inserción laboral de la población atendida mediante el programa EMPLEATE.”

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta, sobre la ausencia del convenio entre las partes en cuestionario de C.I., y suscripción de un contrato en pregunta 2.04.01 y 2.04.02, indicó:

“CINDE y MTSS han tenido relación **desde siempre**, dado que La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), es el ente encargado de promover la llegada de inversión extranjera al país y el personal formado que estas empresas requieren es parte del "paquete" de beneficios, productos ofrecidos a estas empresas para querer invertir el país. Si la pregunta hace referencia específica a la identificación de las necesidades agrupada dentro de TALENT UP nuevamente detallo que la **coordinación surgió desde los estratos jerárquicos del MTSS y Presidencia comenzando con la estrategia que el gobierno quería desarrollar para formar personas en condición de desempleo para ofrecer a la empresas en su gran mayoría multinacionales personal disponible para completar sus necesidades en puestos disponibles o por crear, por lo que podría asumir que en relación a la estrategia el acercamiento detallado pudo haberse realizado desde bastante tiempo antes de poder concretar la estrategia una vez que el presupuesto ingreso al PROGRAMA...**

/.. No se constituyó ningún convenio.” (el resaltado es nuestro)

Por su parte, los representantes de CINDE del proyecto en revisión, indicaron en entrevista realizada el 15 de diciembre 2022, sobre la suscripción de convenio y responsabilidades acreditadas, lo siguiente:

“...No se firmó convenio con el MTSS, en cada gobierno varia, **así que no fue necesario.** (el resaltado es nuestro)

Además, indicaron las responsabilidades ejercieron para llevar a cabo el proyecto en estudio, las cuales son competencia del MTSS-DNE.

“... Desarrollo de Contenidos, mallas curriculares, presentación de las plataformas, ejecución del curso, se dio apoyo, se contó con mentores para colaborar con las C.F., para motivar a los beneficiarios, empleabilidad, pruebas de inglés”

Ahora bien, la ausencia de un convenio o documento de connotación legal entre el MTSS-DNE y CINDE, expone a los funcionarios del MTSS, que no ejecutaron las funciones que le correspondían, a sanciones administrativas. Además, de restar transparencia de la forma en que se promovió, desarrollo, y ejecuto el proyecto, limitando a las autoridades superiores del Ministerio o ente fiscalizadores en caso de incumplimiento de las responsabilidades, obligaciones o materialización indebida de los recursos invertidos a establecer denuncias legales que debieron plasmarse en el convenio que debió suscribirse.

Por otra parte, la ausencia del convenio permitió la invisibilización de los recursos que cobro CINDE, a los C.F, por el uso plataformas y sus licencias de certificación (Coursera-Voxy-Berliz, entre otros), por una suma estimada de \$1.729.765 (un millón setecientos veintinueve mil setecientos sesenta y cinco dólares 00/100) el cual representa un monto aproximado en colones de ₡1.042.806.128,00¹ (mil cuarenta y dos millones ochocientos seis mil ciento veintiocho colones 00/100).

2.2 Incumplimiento de verificación de requisitos

La DNE, seleccionó al Centro de Formación Sykes Academy, para el desarrollo de las capacitaciones durante el período 2021; sin verificar que el mismo no estaba cumpliendo con sus deberes hacendarios, según lo dispuesto en la carta de entendimiento, cláusula tercera, inciso g).

¹ Tipo de cambio utilizado 602.68 al 30 de noviembre, 2022

Mediante entrevista, se identificó que dicho centro de formación no emitió factura electrónica o comprobante de los pagos recibidos por los beneficiarios, durante los periodos 2019 al 2021.

En el artículo 2 de la Ley 9416 “Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal”, establece la obligatoriedad sobre la emisión de las facturas electrónicas:

“ARTÍCULO 2.- Autorización para que se establezcan mecanismos de incentivo al cumplimiento y control tributario masivo y obligatoriedad de la factura electrónica.

Se autoriza a la Dirección General de Tributación para que reglamentariamente desarrolle los medios, acordes con el desarrollo tecnológico, que estime pertinentes para fiscalizar a los contribuyentes del impuesto general sobre las ventas o estimular a los compradores o consumidores finales **a exigir la factura o el documento que lo reemplace.**” (La negrita no es parte del original.)

Por otro lado, la carta de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y El Centro de Formación en cláusula tercera “De las obligaciones del Centro de Formación” inciso g, establece:

“**En caso de que el Centro de Formación incumpla con sus obligaciones obrero patronales, hacendarias y demás responsabilidades para el estado costarricense,** el MTSS tomara las medidas correspondientes, siendo el Centro de Formación el obligado a dar continuidad al proceso formativo de las personas.” (La negrita no es parte del original.)

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta, sobre la omisión de la facturación del Centro de Formación, mediante correo electrónico del día 7 de diciembre 2022, indicó:

“**A la fecha no había sido un proceso que se revisara o validará con las personas o CF para asegurarse de que a las personas beneficiarias se les entregue una factura,** sin embargo, es un punto que se está tomando como acción de mejora al programa instruir y verificar que todo proceso formativo sea facturado a las personas beneficiarias con cada mes que es cancelado/pagado al CF.”

Si bien la respuesta ofrecida, señala que va a incorporar la revisión de esta actividad a los C.F, es necesario aclarar que la misma está debidamente regulada en la carta de entendimiento, y a la fecha no había sido aplicada por la DNE.

La omisión de la DNE en la revisión y verificación del cumplimiento de C.F, sobre los deberes y obligaciones, ante las instituciones del gobierno que velan por las garantías sociales, así como sus deberes tributarios; permite reclutar y asignar capacitaciones que son remuneradas con recursos públicos a CF que no cumplen.

2.3 Centro de Formación sin reglamento interno de acoso y hostigamiento sexual

La DNE, seleccionó al Centro de Formación Instituto Técnico Vargas Matamoros para impartir clases en el periodo 2021, sin verificar que cumpliera con el requisito de contar con un reglamento interno para la atención de casos de acoso, según la cláusula tercera (inciso j).

La carta de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y el Centro de Formación en cláusula tercera “De las obligaciones del Centro de Formación” inciso j, establece:

“j. Contar con un reglamento interno para la atención de casos de acoso y hostigamiento sexual.”

La Licda. Gindra Brenes Poveda, Jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta, sobre la ausencia del Reglamento de Acoso y hostigamiento sexual en el Centro de Formación, mediante correo electrónico recibido el 6 de diciembre 2022, indicó:

“Los reglamentos de Hostigamiento y Acoso son instrumentos en construcción en muchos centros formativos a raíz de la implementación del manual de habilidades socioemocionales, que a partir del 2022/2023 ya son de carácter obligatorio pues ya se finalizó la etapa de implementación con los CF.”

Ahora bien, en la respuesta de la Licda. Poveda, no se omitió la obligatoriedad de los C.F de contar con el reglamento interno de hostigamiento y acoso, dado que está establecido en la carta de entendimiento firmada por ambas partes. No obstante, la DNE, omite el control, seguimiento y cumplimiento de dicho requisito, permitiendo su incumplimiento por parte del C.F.

La ausencia de un reglamento de acoso y hostigamiento sexual en el C.F, conllevó a que varios beneficiarios presentarán sus denuncias directamente a la DNE, sin que recibieran respuesta del accionar y resolución de las investigaciones o intermediación conciliatoria que le correspondía realizar a la DNE. Situación, que resta imagen a la función y responsabilidad asignada al Departamento.

2.4 La DNE no validó y sustentó que las plataformas de inglés fueran certificadas

Se identificó, que tres centros de formación, utilizaron las plataformas de inglés propuestas por CINDE, de las cuales la DNE, no validó que contaran con el requisito del idioma C1 en el marco común europeo, como lo dispone la carta de entendimiento.

Asimismo, en entrevista presencial realizada a tres C.F, se identificó, que estas instituciones no tenían dentro de su oferta académicas cursos de inglés y por ende tampoco contaban con profesores en la materia, que atendieran las consultas o dudas que se les presentaba a los estudiantes en el uso de las plataformas que les alquilo CINDE. En el siguiente cuadro se detalla los C.F y su limitación.

Cuadro N°3

Centros de formación sin profesores de inglés

Centro de Formación	Plataformas utilizadas
3102247242 - Instituto Técnico VM Sociedad De Responsabilidad Limitada	No cuenta con profesores de inglés, se utilizó la plataforma Berlitz, VOXY proporcionados por CINDE.
3102776601 - Elev Eight Education Sociedad De Responsabilidad Limitada	No tiene profesores de inglés, se usó la plataforma VOXY proporcionada por CINDE
3101681874 - Universidad De Empresa, S.A. Lead University	No hay profesores de inglés, se trabaja con la plataforma Oxford, plataforma adquirida por el C.F.

La carta de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y el Centro de Formación en cláusula tercera “De las obligaciones del Centro de Formación” inciso u, establece:

“u. Para los proyectos de formación en inglés el Centro de Formación debe presentar una certificación de que el docente que imparte el curso cuenta con un nivel de manejo del idioma en C1 según el marco Común Europeo de Referencia. Además, el Centro de Formación deberá aplicar, con recursos propios, un instrumento de evaluación certificado que determine el nivel de inglés de salida de la persona beneficiaria según el marco Común Europeo de Referencia.”

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta, sobre la falta de profesores de inglés de los Centros de Formación, mediante cuestionario en Argos, indicó:

" **Los proyectos desarrollados en el marco de la estrategia alianza para el bilingüismo no fueron los proyectos desarrollados en el marco de Talent up.** Este grupo de proyectos utilizaba plataformas para el apoyo del desarrollo del idioma, las plataformas contemplaban lecciones con docentes nativos no nacionales, por lo tanto, **no se solicitaba la certificación C1.** La referencia de Alianza para el Bilingüismo no es un Decreto o Ley que imponga requisitos a cumplir en todo tipo de proyectos dentro de los proyectos EMPLEATE, dicha alianza implicaba una estrategia de la administración anterior para mejorar el nivel de dominio del idioma de la población costarricense e implicaba en el caso de esta modalidad (EMPLEATE) desarrollar proyectos 100% para brindar a las personas el dominio de un segundo idioma." (La negrita no es parte del original)

La respuesta ofrecida por la jefa de la DNE, no es de recibido por esta auditoría, debido a que contradice lo dispuesto en el (inciso u) de la cláusula tercera, de la carta de entendimiento, debido a que independientemente el proyecto sea Talent UP o Alianza al bilingüismo, se encuentra normado por la carta de entendimiento y se debe aplicar el mismo, por otro lado, el que un profesor sea nativo, no exime la responsabilidad de la DNE de verificar que los mismos cuenten con la certificación para poder impartir lecciones.

En el desarrollo de la malla curricular de inglés, los C.F que no contaban con profesores de inglés los beneficiarios presentaron problemas en el uso de las plataformas utilizadas, además, de denuncias escritas de estudiantes, en la atención de las dudas en el transcurso de la capacitación en la ausencia de profesores.

2.5 Disconformidad de Estudiantes y Centros de Formación.

Mediante encuestas realizadas a los estudiantes y entrevistas aplicadas a los Centros de formación, se identificaron disconformidades y aspectos de mejora en desarrollo del proyecto Talent UP.

a) Disconformidad de estudiantes

Esta auditoría, mediante encuesta de percepción aplicada a una muestra de beneficiarios que participaron en diferentes capacitaciones del proyecto Talent UP, obtuvo los siguientes resultados de disconformidad con la forma, limitación de tiempo para completar los diferentes módulos, carga académica y el contenido del académico incluido en las plataformas que promovió CINDE, entre los cuales a continuación, se detallan algunos comentarios.

- .../ “No, más de una vez manifesté que la cantidad de cursos, aunque no son buenos en su contenido, no pueden ser realmente asimilados y lograr un aprendizaje significativo, pero ellos insistían que era un curso intensivo, pero es intensivo cuando vez una o dos materias, pero cuando debes hacer tantos cursos y a las carreras y está programado cada uno para hace cada módulo a un ritmo de al menos 4 a 6 semanas es una locura.
- El centro de formación fue incompetente, ellos nunca podían resolver nada y no sabía nada. Fueron intermediarios solamente porque las clases los recibíamos de diferentes instituciones, el problema con esta metodología es que instituto era el último en enterarse de las cosas.
- Nos hicieron llevar cursos de relleno en plataforma Coursera que aparte no se contaban con el suficiente tiempo para por lo menos tratar de sacarle provecho.
- Todos los cursos excepto el de fusión tenían profesores mediocres sin ganas de enseñar, y los cursos asincrónicos fueron a la carrera cursos de 4 semanas que temíamos que completar en media semana”.
- Nunca hubo interés de enseñar, simplemente nos dieron plataformas sin conocer cuáles eran los temas que abarcaba y sin ninguna explicación.
- No hubo ninguna metodología ni apoyo durante el curso, tampoco consultas
- Fue una pésima metodología, solo nos dieron acceso a plataformas y que nosotros viéramos como hacíamos, si entendíamos o no, no les importaba. Se externaban las inconformidades y no nos prestaban atención, en las reuniones nos silenciaban o terminaban la reunión de golpe.
...”

b) Disconformidad de Centros de Formación

Los CF, presentaron a la jefa de la DNE y a CINDE mediante informes de cierre, correos electrónicos y reuniones verbales, disconformidades y aspectos de mejora; referente al plazo programado en cada uno de los módulos que se impartieron, la intensidad de horas proyectadas de estudio semanal por estudiante, entre otros.

A continuación, se detalla algunas de recomendaciones expuestas por los C.F.

- .../ “Horarios reducidos: Sería bueno considerar una serie de opciones de horarios para las diferentes poblaciones, horarios menores de 36 horas por semana para personas que tienen otras responsabilidades de familia o estudios.
- Mayor personalización y apoyo para los cursos de Coursera: El hecho de que Coursera está diseñado para una metodología de autoaprendizaje, con un apoyo administrativo, resultó

requerir un apoyo personalizado para entender la plataforma y cumplir los cursos. Muchos no le dieron la misma importancia que los cursos de inglés.

- Carga académica para los estudiantes: La carga académica se hizo estandarizada sin considerar lo mencionado anteriormente respecto a segmentación. El primer mes de estudios presentó un reto ya que los estudiantes se sentían abrumados. Se debe considerar el balance de tiempo entre inglés, habilidades técnicas y soft skills ideal para que los estudiantes le puedan sacar provecho y aprender y decidir la factibilidad de continuar haciéndolo en simultáneo o por etapas.
- La exigencia fue muy alta y la presión sobre los estudiantes mucha. Se trabajó fuertemente en la contención de casos de estrés y ansiedad generadas por la carga académica, Recomendación: Subir el periodo de formación a 6 meses. Este margen nos brinda más tiempo para desarrollar contenidos, dar una atención más personalizada, una mejor preparación para las evaluaciones de certificación (inglés y técnica) e inclusive programar algún tipo de laboratorio presencial para manipular equipo.
- TIEMPO (Duración del curso): Otra limitación para el buen desarrollo de la entrega del curso fue el tiempo de ejecución, como parte del proceso de mejora continua que los mercados educativos ofrecen hoy en día se requiere de al menos 128 horas adicionales con la intención de desarrollar habilidades adicionales y reforzar la homogeneidad en el conocimiento de los estudiantes.
- Estudiantes se encontraban disconformes por el poco tiempo que tenían para concluir el programa. ...”

La ley General de Control Interno, en el artículo 8, indica:

“Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.”

El Decreto el Ejecutivo 29044-TSS-COMEX “Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo”, en el artículo 13, indica:

“Artículo 13.-Será responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Unidad de Generación de Empleo:

- b) 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.”
(La negrita no es parte del original).

Al respecto, la Licda. Gindra Brenes Poveda, jefa del Departamento de Generación de Empleo en respuesta a consulta del accionar de la DNE, antes las disconformidades de los C.F, señaló en correos del 7 de diciembre y 11 de enero, 2023, según su orden:

“No existe un accionar específico para los posibles "desacuerdos" que los centros formativos pudieron haber presentado por los plazos tan cortos para coordinar estos temas. ...”

“En primera instancia debo ser reiterativa en indicar que no existe un "programa TALENT UP" recordemos que este es el nombre que se le puso a modo "coloquial" que se utilizó para hacer referencia a los proyectos subsidiados con el presupuesto extraordinario y en un periodo de tiempo, sin embargo, **siguen siendo proyectos del PRONAE, bajo la modalidad EMPLEATE.**

Todo proyecto EMPLEATE puede tener quejas, disconformidades, desacuerdos que las personas beneficiarias, centros formativos e involucrados pueden expresar a la administración del programa, por lo que no es una situación extraña o particular ligada a los procesos formativos desarrollados en este periodo de tiempo, sin embargo, **si la intención de la consulta ronda en el tipo de situaciones que las personas participantes de estos proyectos hicieron ver, estas rondaban en:**

1. Alguna dificultad para adaptarse a un proceso formativo que tuviera un componente asincrónico dentro de su formación pues usualmente las personas prefieren una formación más dirigida, es decir con un docente que paso a paso explique y guíe la materia impartida, sin embargo, esta es una situación de acomodo, costumbre o mayor necesidad de disposición y responsabilidad de las personas al tener que avanzar también con la gestión de su tiempo y el uso de las herramientas informáticas.
2. Gran carga horaria al ser procesos intensivos, requieren una disposición semanal de 36 horas para desarrollar los ejercicios y materia, participar de las sesiones sincrónicas, esta situación también obedece a una necesidad de compromiso de las personas con un proceso que desde el inicio se dejó claro que sería muy intensivo.
3. Solicitud de acompañamiento, tutorías, adicionales a las establecidas en el proceso formativo que colaborará para que las personas rezagadas pudiesen avanzar con la materia (este punto debe aclararse no era un requerimiento masivo, sino de una parte de

los beneficiarios, alegando dificultad para llevar un proceso formativo que requiriese un aprendizaje en alguna medida asincrónico).”

Ahora bien, la respuesta ofrecida por la jefatura del Departamento de Generación de Empleo, no evidencia disposición para profundizar en la atención de las disconformidades de los C.F y beneficiarios e implementar actividades de mejora que permitan que las capacitaciones y recursos públicos invertidos en las mismas den un valor académico suficiente, competente y que garantice la inclusión laboral de la mayoría de los beneficiarios, tal y como lo establece el artículo 2 del Reglamento N°29044-TSS-COMEX. Lo anterior en inobservancia a lo dispuesto en el artículo 13 inciso b) del reglamento en mención.

Ahora bien, el Gobierno anterior y demás instancias involucradas entregaron al MTSS y la DNE la responsabilidad que contraía la ejecución del presupuesto extraordinario en un plazo relativamente corto; para que el MTSS lo ejecutara, sin el tiempo necesario que le permitiera evaluar si contaba con la estructura adecuada, suficiente y pertinente, la capacidad de robustez y el recurso humano idóneo para ejecutar de manera eficiente y eficaz del presupuesto.

A su vez, la premura por aplicar el presupuesto y la falta de aplicabilidad de los controles tipificados en el Reglamento de referencia, provocó la deserción anticipada de gran número de beneficiarios, estudiantes que no lograron obtener la acreditación internacional ofrecida en el proceso de reclutamiento por CINDE, MTSS y C.F.

3. CONCLUSIONES

La efectividad del control interno depende, 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.

Esta Dirección General de Auditoría concluye que el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), administrado por la Dirección Nacional de Empleo no ha demostrado la capacidad, robustez y el recurso humano idóneo y suficiente para cumplir con sus acciones ordinarias y extraordinarias en su ámbito de desempeño, administración, coordinación, planificación y ejecución de este tipo de programas y proyectos, para garantizar la calidad, eficiencia y eficacia en los proyectos que desarrollan con los recursos de presupuestos ordinarios, extraordinarios y del FODESAF, aspectos evidenciados en los informes de auditoría N°DGA-ADESAF-IESP-2-2022 y DGA-ADESAF-IESP-4-2022, comunicados a la Administración el año pasado mediante los oficios MTSS-DGA-OFI-22-2022 y MTSS-DGA-OFI-34-2022 .

Ahora bien, es importante señalar que la DNE informó a esta Auditoría, propuestas para la reformulación del programa, que están siendo analizadas a la fecha, fundamentadas en las recomendaciones contenidas en los informes presentados por esta Dirección y en un informe emitido por la UCR del programa, lo cual se programa dejar plasmado en un nuevo decreto de PRONAE

Por lo consiguiente, se procede a detallar las conclusiones de los hallazgos identificados en este estudio.

- La DNE no mantiene un contrato o convenio de cooperación Interinstitucional con CINDE y este funge como administrador y promotor principal del proyecto Talent Up, acreditándose funciones que corresponden a la DNE. **(Ver comentario 2.1)**
- La DNE seleccionó al Centro de Formación Sykes Academy, para el desarrollo de las capacitaciones durante el período 2021, sin verificar que el mismo no estaba cumpliendo con sus deberes hacendarios. **(Ver comentario 2.2)**
- La DNE seleccionó al Centro de Formación Instituto Técnico Vargas Matamoros para impartir clases en el periodo 2021, sin verificar que cumpliera con los deberes según la cláusula tercera (inciso j). **(Ver comentario 2.3)**

- La DNE permitió a los Centros de Formación impartir clases de inglés, a través el uso de plataformas de inglés, sin verificar o tener evidencia de la certificación de los profesores del idioma C1 en según el marco común europeo, y sin contar con profesores para la aclaración de dudas. **(Ver comentario 2.4)**

4. RECOMENDACIONES

4.1 Al Ministro de Trabajo y Seguridad Social:

4.1.1 Girar instrucciones formales a quien corresponda y dar seguimiento oportuno para que en un plazo de 10 días calendario a partir del recibo de este informe:

- Se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Se cree un Plan de Acción en el Sistema ARGOS, con las actividades requeridas para el cumplimiento de la recomendación emitida, que detalle los plazos establecidos y el funcionario responsable de su ejecución.
- Se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS en el módulo de Control de Cumplimiento, para su seguimiento correspondiente. **(Ver comentarios del 2.1 al 2.5).**

4.1.2 Proceder con la valoración de las condiciones expuestas en el presente informe para determinar si la DNE, en el programa PRONAE, tiene la competencia suficiente y pertinente para administrar de forma eficiente, eficaz, económica y estructural el programa PRONAE, en el cual, se deberá concluir si amerita la suspensión del programa en el tanto se ejecute su reestructuración o valoración de continuidad. Lo anterior, en un plazo 30 días naturales a partir del recibo de este informe. **(Ver comentario 2.1. al 2.5).**

4.2 Al Director Nacional de Empleo

4.2.1 Analizar y evaluar la relación que mantiene el MTSS- DNE y CINDE para determinar la continuidad de la misma, evidenciando la efectividad de la coalición con el mismo, en un plazo de 30 días naturales, una vez recibido este informe. **(Ver comentario 2.1)**

4.2.2 Conforme al resultado obtenido, en el caso que se concluya positivo, deberá formalizarse la relación con la Coalición Costarricense de iniciativas de Desarrollo (CINDE), en donde se establezcan las responsabilidades, funciones y demás condiciones, en un plazo de 30 días naturales, una vez recibido este informe. **(Ver comentario 2.1)**

- 4.2.3** Aplicar los controles de revisión, establecidos en cláusula tercera “De las obligaciones del Centro de Formación” inciso g), de la carta de entendimiento, para determinar que los Centros de Formación, cumplan con sus obligaciones Hacendarias, en un plazo de 30 días naturales, una vez recibido este informe. **(Ver comentario 2.2).**
- 4.2.4** Proceder a determinar las medidas correspondientes sobre el Centro de Formación Sykes, respecto a el incumplimiento de sus compromisos hacendarios según el inciso (g) de la carta de entendimiento, en un plazo de 30 días naturales, una vez recibido este informe. **(Ver comentario 2.2).**
- 4.2.5** Aplicar los mecanismos de control y revisión, dispuestas en la cláusula tercera de la carta de entendimiento, para determinar que los Centros Formación cumplan con las obligaciones, en un plazo de 30 días naturales, una vez recibido este informe. **(Ver comentario 2.3 y 2.4)**
- 4.2.6** Solicitar el cumplimiento de requisitos expuestos en el punto 2.3 y 2.4, a los Centros de Formación:
- Instituto Técnico VM Sociedad Ltda.: Inciso (j) y (u)
 - Elev Eight Education Ltda.: Inciso (u)
 - Universidad De Empresa, S.A: Inciso (u)
- En un plazo de 30 días naturales, una vez recibido este informe. **(Ver comentario 2.3 y 2.4).**

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OFI-2-2023 _____