

**INFORME FINAL DE GESTIÓN
MTSS-DMT-IFIG-1-2022**



SILVIA LARA POVEDANO

***MINISTRA DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL***

***POR UN MINISTERIO DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL DEL SIGLO XXI***

4 DE ENERO DE 2021 AL 6 DE MAYO DE 2022

PRESENTACIÓN

La suscrita, Silvia Lara Povedano, en calidad de Ministra de Trabajo y Seguridad Social, durante el periodo comprendido entre enero 2021 y mayo 2022, presento mi Informe Final de Gestión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica, artículo 12, inciso e) de la Ley N°8292 “Ley General de Control Interno” publicada en La Gaceta N° 169 del 04 de septiembre del 2002 y en concordancia con la Resolución RCO-61 de la Contraloría General de la República, hecha pública mediante La Gaceta N° 131 del 07 de Julio del 2005.

El presente informe detalla los principales resultados obtenidos durante el periodo de gestión, así como el estado de los proyectos que se encuentran pendientes. Esto fue posible gracias al trabajo conjunto con los Viceministerios, las Direcciones y las Jefaturas de cada uno de los Departamentos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Igualmente, el trabajo que realizan las personas funcionarias desde cada una de las áreas técnicas ha contribuido a la consecución de los objetivos.

La aceleración del proceso de globalización económica y la apertura de mercados internacionales ha obligado a los Estados a cambiar los paradigmas e implementar políticas públicas que sean justas, inclusivas y sostenibles. El mundo del trabajo no es la excepción y el papel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social toma especial vigencia, particularmente en lo que se refiere a la defensa y vigilancia de los intereses de los actores del mercado de trabajo. Por eso, el MTSS se convierte en un elemento sustantivo del proceso de transformación estatal, por cuanto debe contribuir ampliamente al sostenimiento del Estado de Derecho por medio del desarrollo laboral y social.

Es así, como se redefine el papel estratégico que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe cumplir, retomando y fortaleciendo su posición rectora en el Sector Trabajo y Seguridad Social, en coordinación con organismos internacionales, los demás actores estatales y a través de alianzas con la sociedad civil y los otros sectores del mundo del trabajo. En las próximas décadas, el MTSS del siglo XXI debe apuntar a fortalecer su capacidad para formular, e incluso implementar, políticas laborales y sociales que respondan anticipada y acertadamente a los cambios que enfrenta el mundo del trabajo.

Este informe se realiza dentro del marco de la transparencia y la rendición de cuentas, así como en la continuidad de las actuaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de la función pública, y se enmarca dentro de esquemas de evaluación de gestión y de controles externos e internos que promueven la consecución de los objetivos y metas institucionales. Para lo cual, se procede a informar sobre el desempeño de la gestión realizada.

EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El marco de competencia del Ministerio está trazado en el Capítulo I de la Ley Orgánica, el cual menciona:

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social; y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia social en los vínculos creados por el trabajo y los que tiendan a mejorar las condiciones de vida del pueblo costarricense.

A continuación, se detallan las funciones institucionales:

- 1. Gestionar el proceso de la política pública en materia socio laboral, a través de la gestión de políticas puntuales y lineamientos generales para ejercer la rectoría que le compete y la conducción de la política institucional, legal, técnica y administrativa del Ministerio; para que los programas ejecutados por éste se desarrollen dentro del marco establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y la política general de Gobierno.*
- 2. Mantener y promocionar la adecuada articulación entre el Ministerio, sus dependencias y las demás organizaciones que en el país realizan actividades propias de la Administración del Trabajo, así como organismos internacionales afines a la competencia ministerial.*
- 3. Diseñar e implantar estrategias para la fomentar la equidad laboral, dirigidas a empresarios y grupos poblacionales con necesidades especiales.*
- 4. Fiscalizar y garantizar la adecuada aplicación y cumplimiento de la legislación laboral, incluyendo lo relativo a la salud ocupacional, a través de intervenciones innovadoras que agreguen valor a la producción, por medio de la promoción de una nueva cultura laboral, más acorde con el cambiante entorno socioeconómico.*
- 5. Educar a la población en materia de deberes y obligaciones laborales, para prevenir la conflictividad laboral.*
- 6. Mediar y resolver los conflictos surgidos entre empleadores y trabajadores, en ocasión del trabajo.*
- 7. Acreditar y registrar organizaciones sociales de carácter laboral.*
- 8. Fijar, revisar y asesorar en materia de salarios mínimos del sector privado, con el fin de proteger y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras y sus organizaciones, así como de los patronos y sus organizaciones.*
- 9. Coadyuvar a la disminución de los niveles de pobreza a través del financiamiento y promoción de programas de inversión social como vehículo de movilidad social ascendente para los grupos en desventaja social.*

10. *Otorgar pensiones y jubilaciones con cargo al presupuesto nacional, cuando en derecho corresponda.*
11. *Dirigir el diseño e implementación de acciones para la erradicación progresiva del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, la protección especial al trabajador y su familia.*
12. *Coadyuvar a la generación del empleo apoyando a los micronegocios, mediante el financiamiento de iniciativas productivas a personas emprendedoras.*
13. *Realizar acciones de promoción y mejoramiento en los sistemas de intermediación laboral, la atención de los trabajadores migrantes y el apoyo a proyectos de generación de empleo temporal a desempleados.*

Misión

Somos la institución rectora y ejecutora de la política laboral y de seguridad social, dirigida a la sociedad costarricense; vigilante del trabajo decente, el desarrollo, inclusión, equidad y justicia social.

Visión

Líder en la promoción y protección de los derechos humanos laborales y de seguridad social, personal con vocación de servicio, tecnología de avanzada, servicios de calidad de cobertura nacional.

Políticas Institucionales

Las políticas institucionales enfrentan constantes cambios porque los cambios generados en el nuevo orden social y económico tienen fuertes impactos sobre el mundo del trabajo. La vinculación estratégica entre áreas, instituciones y países permite compartir experiencias en materia social y económica, particularmente aquellas relacionadas con el empleo, las relaciones laborales, la salud ocupacional y la seguridad social.

Los cambios tecnológicos y la transformación de los modos de producción han revolucionado el mundo del trabajo en Costa Rica; esto necesariamente lleva a repensar los procesos de producción, las cadenas de valor y los tipos de trabajo. Frente a las nuevas realidades, los enfoques y las visiones no pueden ser las mismas. Las nuevas estrategias de desarrollo deben apostar por nuevas formas de organizar la producción y el trabajo; formas más justas, igualitarias, inclusivas y sostenibles.

A nivel regional, el MTSS se ha replanteado la urgencia de descentralizar el desarrollo productivo para la construcción de capacidades, la generación de empleo y la diversificación de la economía más allá del Gran Área Metropolitana.

RESULTADOS DE LA GESTIÓN

1. Referencia sobre la labor sustantiva de la unidad.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como institución rectora y ejecutora de la política laboral y de seguridad social, tiene funciones y ofrece servicios muy diversos. Tiene tareas en el campo del desarrollo y la seguridad social, tales como la construcción de políticas para la empleabilidad de las personas con discapacidad, la elaboración de planes de acción para la erradicación del trabajo infantil y la atención de 12 regímenes de pensiones.

La planificación y la promoción del empleo, la elaboración de programas dirigidos a la disminución de la pobreza, el financiamiento de programas de inversión social dirigidos a la población en pobreza y pobreza extrema y el abordaje multisectorial y multidimensional de la protección social son parte de las tareas que tiene asignadas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

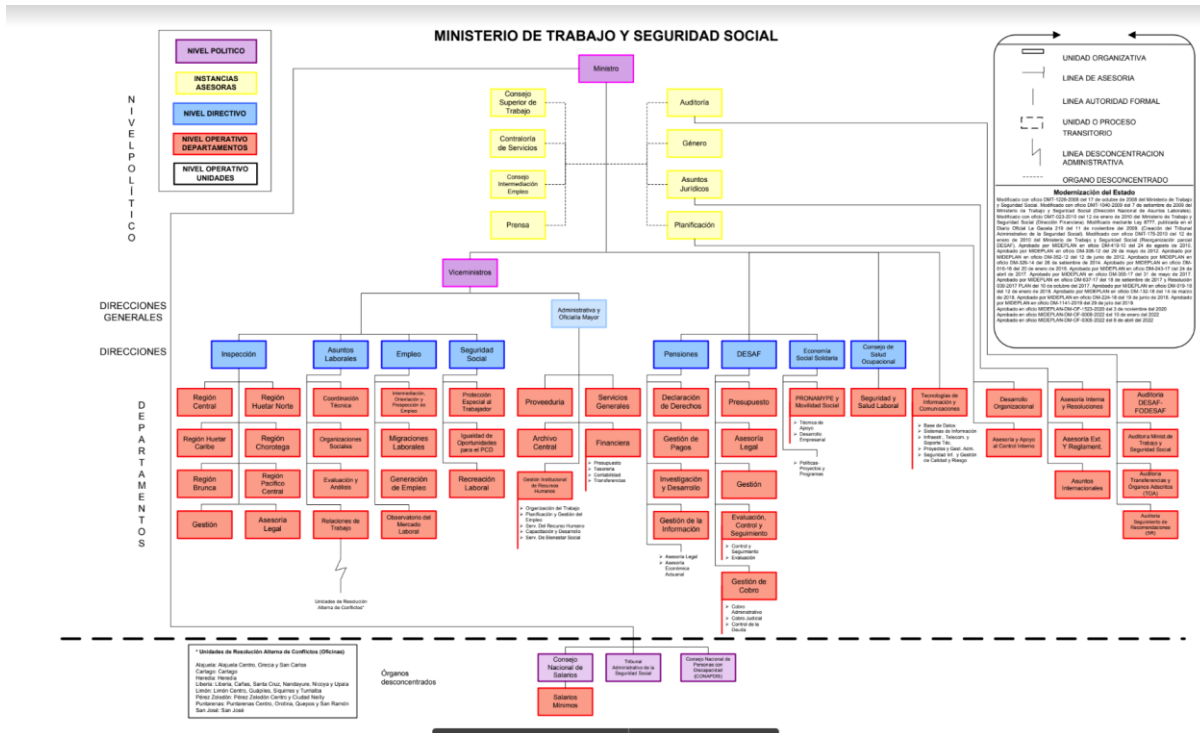
Desde el punto de vista laboral, el diálogo social y el enfoque preventivo en las acciones inspectivas facilitan la mediación en los asuntos concernientes a las relaciones obrero-patronales y vela por el cumplimiento de los derechos laborales. Además, la fijación de salarios mínimos se convirtió en un elemento medular para asegurar un equilibrio en la distribución de los beneficios del crecimiento económico.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está distribuido de la siguiente manera:

- Despacho Ministra
 - Dirección de Asuntos Jurídicos
 - Dirección General de Planificación del Trabajo
 - Dirección General de Auditoría
 - Unidad de Equidad de Género
 - Unidad Asesora de Prensa
 - Dirección General Administrativa y Financiera
- Despacho Viceministerio del Área Laboral
 - Dirección Nacional de Inspección del Trabajo
 - Dirección de Asuntos Laborales
 - Consejo de Salud Ocupacional
 - Departamento de Salarios Mínimos
- Despacho Viceministerio del Área Social
 - Dirección Nacional de Empleo
 - Dirección Nacional de Seguridad Social
 - Dirección Nacional de Pensiones
 - Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

- Tribunal Administrativo de la Seguridad Social
- Despacho Viceministerio de Economía Social Solidaria
 - Dirección de Economía Social Solidaria
- Órgano de Desconcentración Máxima
 - Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

Figura 1. Organigrama del MTSS.



Fuente: Dirección de Planificación del Trabajo, MTSS.

El MTSS también contribuyó al logro de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, y en los planes sectoriales o planes estratégicos, con acciones tales como: el aumento en la tasa de cobertura de personas trabajadoras asalariadas tuteladas por la Inspección de Trabajo a nivel nacional, para lo cual realizó acciones inspectivas presenciales y por medios tecnológicos; fortaleció la intermediación laboral de las personas egresadas de procesos de capacitación y formación, que están registradas en la plataforma única, para su inserción laboral y benefició a las personas jóvenes mediante programas y proyectos públicos y/o privados enfocados en el desarrollo de capacidades en liderazgo desarrollo comunitario, formación técnica y seguridad laboral, mediante programas de salud ocupacional.

De igual manera, existen diversas leyes relacionadas con el quehacer del trabajo como lo son: la Ley de Protección al Trabajador, Ley de Reforma Procesal Laboral, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, el Código de la Niñez, Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, y la Adolescencia, la Ley de Igualdad de Oportunidades, Ley sobre Resolución Alterna

de Conflictos y Promoción de la Paz Social y Ley del Consejo Nacional de Salarios, entre otras igualmente importantes.

2. Cambios habidos en el entorno durante el periodo de gestión, incluyendo los cambios en el ordenamiento jurídico.

La pandemia del COVID-19 produjo grandes cambios en todas las instituciones, tanto en la forma de ofertar los servicios públicos como en la atención de las necesidades más urgentes de la población, siempre en resguardo de la salud pública. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no es la excepción. Replantear los paradigmas, las visiones y las metodologías no solo fue necesario sino que el norte que debe orientar el quehacer de este Ministerio tiene que estar marcado por políticas públicas centradas en las personas; solo así es posible construir el MTSS del siglo XXI.

Los cambios internos y las reorganizaciones también responden a estas nuevas visiones. Existe la necesidad de que las entidades se reorganicen para dar respuesta a los diferentes problemas que la población demanda y que podrían amenazar el bienestar de la población, por ello, es relevante que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social adapte sus servicios conforme a estas necesidades. La modernización institucional es un proceso continuo y sistemático en el cual se busca aplicar a la realidad de una organización pública, técnicas e instrumentos novedosos, que inciden en la normativa, tecnología, gestión, infraestructura, recursos humanos y estructura, para satisfacer las demandas de la población y los intereses institucionales del Estado.

Durante el periodo de gestión, el organigrama del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se modificó en dos ocasiones. En la primera ocasión se trataba de una propuesta reorganizativa que consistía en modificar el nombre y nivel organizacional de la Dirección Financiera y sus dependencias, que actualmente dependen de la Dirección Administrativa Financiera y Oficialía Mayor, para que pasara a ser el Departamento Financiero y sus dependencias pasen de un nivel departamental a un nivel de unidad. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) aprobó esta reorganización mediante el oficio MIDEPLAN-DM-OF-0009-2022, del 10 de enero de 2022.

En un segundo momento, se solicitó nuevamente la reorganización del MTSS debido a los nuevos procesos que venían asumiendo algunas Direcciones. La Dirección General de Planificación del Trabajo se había encargado de los estudios del mercado laboral, la generación de información referente al comportamiento de este y la realización de estudios e investigaciones que permitan conocer el dinamismo del empleo en el país. Sin embargo, se ha considerado que para mejorar la gestión institucional, los servicios, los procesos, la eficiencia y la adecuada distribución de responsabilidades y recursos, estas competencias deben ser trasladadas a la Dirección Nacional de Empleo, como unidad operativa encargada de la materia en la institución.

Además, se buscaba actualizar las funciones, procesos y productos generados por la Dirección General de Planificación del Trabajo, conforme a las responsabilidades que se le han asignado en los últimos años. Y, adicionalmente, la Unidad de Dotación de Recursos Humanos, desde el año 2020, ha asumido funciones relacionadas con la “implementación del proceso gestión de la planificación de recursos humanos”, a solicitud de la Dirección General de Servicio Civil, y de acatamiento obligatorio. Por tanto, se hacía necesario cambiar el nombre de la Unidad para que se adaptara a las funciones que venía asumiendo.

En relación con esta solicitud que se le hizo al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, este respondió mediante su oficio MIDEPLAN-DM-OF-0305-2022, del 8 de abril de 2022, que avala los cambios propuestos por el MTSS, a excepción de las modificaciones propuestas para la Dirección General de Planificación del Trabajo y del Departamento de Desarrollo Organizacional, de acuerdo con las observaciones técnicas realizadas y la definición que realice el MTSS conforme a lo externado. De esta forma, el Observatorio del Mercado Laboral pasó a ser parte de la estructura de la Dirección Nacional de Empleo y la Unidad de de la Unidad de Dotación de Recursos Humanos del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, pasó a denominarse Unidad de Planificación y Gestión del Empleo.

Parte de los cambios en la normativa jurídica ocurrió con la entrada en vigencia de la Ley N°9524 “Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central”, que señala que los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central, deben ser incorporados al Presupuesto Nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Al respecto, por parte de esta cartera Ministerial, se acató lo dispuesto, incorporando dentro de la formulación de presupuesto para el período económico 2021, los presupuestos de los siguientes órganos desconcentrados:

- Programa 73500 Consejo de Salud Ocupacional.
- Programa 73600 Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad.
- Programa 73700 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Debido a esto, el techo presupuestario que estableció el Ministerio de Hacienda para el ejercicio económico 2021 incorpora a todos los programas presupuestarios, y las normas presupuestarias dictadas en el Presupuesto Nacional 2021 también son de acatamiento obligatorio para todo el Ministerio, incluyendo los órganos desconcentrados.

Otro de los cambios que implicó modificación en la normativa actual -y de manera constante- fueron las directrices de teletrabajo emitidas mensualmente. En atención a la Directriz 73-S-MTSS y la Directriz 77-S-MTSS, ejecutadas como parte de las medidas sanitarias para mitigar los efectos del COVID-19, señalaban que la modalidad de teletrabajo era de aplicación obligatoria para el Gobierno Central e instaba a las otras instituciones del sector público a acatar. En estas

directrices, que se reformaron cada mes, se estipulaba la necesidad de retomar el servicio de plan básico de funcionamiento (20% presencial y 80% en teletrabajo) de manera que se garantice la continuidad de los servicios esenciales para garantizar el fin público institucional.

Sin embargo, a partir del 7 de marzo de 2022, la modalidad de teletrabajo ya no estaba sujeta al plan básico de funcionamiento, sino que cada decisión decidía el porcentaje de presencialidad y de teletrabajo que quería mantener en la institución, valorando los servicios que requieren atención al público.

3. Estado de la autoevaluación del sistema de control interno.

Tal y como sucedió en el 2020, el año 2021 encuentra al país sumido en una de las peores crisis en décadas, producto especialmente de los graves efectos de la pandemia de COVID-19, con fuertes incidencias en el campo sanitario, económico y social. La crisis sanitaria ha fungido como potenciadora de la crisis económica, cuya representación más inmediata queda plasmada en las fluctuaciones de los indicadores de desempleo, subempleo y decrecimiento económico, ante los rápidos deterioros en los mercados laborales y en el nivel de ingresos de las poblaciones.

Por otro lado, la pandemia se convirtió en un acelerador y detonante de importantes cambios en la forma de trabajar, al incrementarse la aplicación de nuevas modalidades laborales como: el teletrabajo, jornadas ampliadas, flexibilidad horaria, entre otras. Igualmente, se han readecuado las oficinas de acuerdo a la nueva realidad, especialmente al disponerse de menos espacios, generando importantes ahorros debido a la disminución de pagos por alquileres.

Estos cambios en las modalidades de trabajo, conllevan el incremento en el uso de las tecnologías de la información, con un mayor uso de aplicaciones y plataformas de apoyo al trabajo móvil, comunicación unificada, organización de contactos, videollamadas y mensajería, entre otros. Lo indicado genera cambios importantes en el rol de la dirección, al tener que utilizar las herramientas digitales para diseñar, planificar, delegar, comunicar, gestionar el trabajo y evaluar resultados, demandando una mejor preparación en cuanto a herramientas TIC para el uso efectivo y equilibrado de los canales de comunicación y colaboración.

En suma, los aspectos citados anteriormente, se consideraron dentro de las reflexiones y factores relevantes a tomar en cuenta en el proceso de valoración de riesgos para el año 2021 y 2022, al constituirse en importantes desafíos que exigen respuestas oportunas de las instituciones públicas. Dichos organismos públicos, deben tomar decisiones en medio de entornos complejos, volátiles e impredecibles y para lo cual es fundamental que esas decisiones se basen en datos que posibiliten la gestión de los riesgos e identificación del nivel de vulnerabilidad institucional.

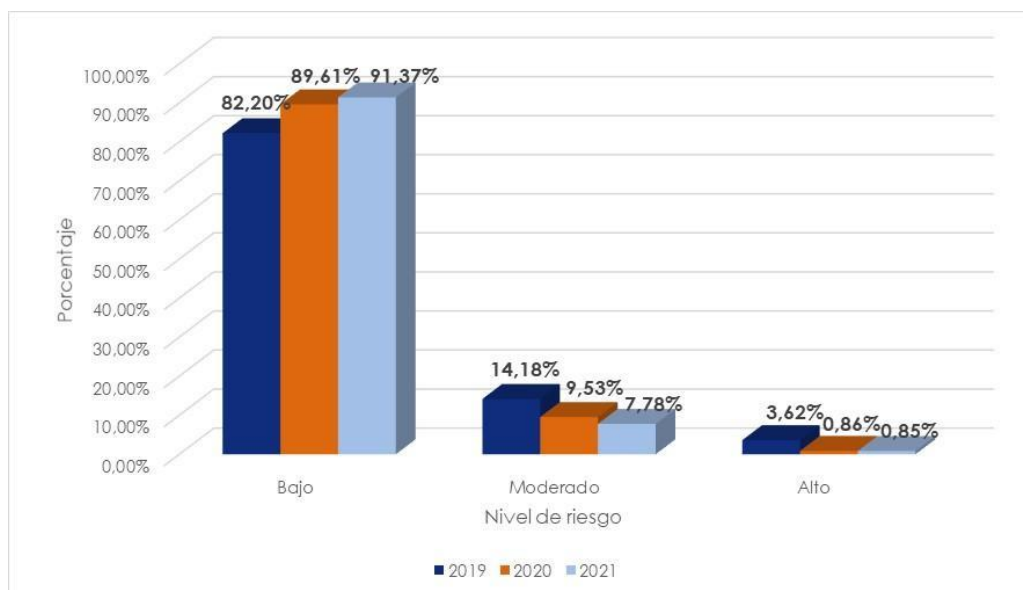
Para el proceso institucional SEVRI-2021, se contó con la participación de todas las Direcciones y Despachos del Ministerio, así como de las Dependencias que conforman la estructura

organizacional. Específicamente, un total de 59 unidades administrativas valoraron de forma integral aquellos eventos, internos o externos, que pueden afectar significativamente su capacidad para cumplir sus funciones, lograr resultados, y alcanzar los objetivos, en procura de generar valor público.

Seguidamente, se presentan los principales resultados obtenidos en el ejercicio de Valoración de Riesgos Institucional 2021, en donde a partir del mismo, se identifican oportunidades de mejora para cada dependencia administrativa que participó en el mismo, permitiendo la definición de acciones concretas para administrar el nivel riesgo.

Al analizar la totalidad de los eventos valorados, se determinó que el 91,37% fue considerado como bajo, el 7,78% moderado y el 0,85% alto. Se contrastaron los resultados obtenidos en los procesos de valoración de riesgos de los años 2019 y 2020, con los obtenidos en el 2021, pudiendo observarse una importante evolución en los eventos clasificados como “bajos”, que proviene principalmente de la mejoría en los eventos que se venían clasificando como “moderados”. Específicamente, los eventos clasificados como “altos” disminuyeron en un 76% del año 2019 al 2021, mientras que los eventos “moderados” decrecieron en un 45% en el mismo periodo. Cabe destacar que los eventos calificados como “bajos” se incrementaron en un 11% del 2019 al 2021.

Gráfico 1. Distribución porcentual de los eventos bajos, moderados y altos del SEVRI 2019-2021.



Fuente:

Departamento de Asesoría y Apoyo al Control Interno, Dirección General de Planificación del Trabajo, 2021.

Estos resultados generales, evidencian el impacto generado con la implementación del plan de mejoras y el compromiso de las Dependencias para su ejecución, lo cual ha permitido avanzar

en fortalecer y reforzar los aspectos relevantes detectados en los procesos de valoración riesgos durante los últimos tres períodos. También es importante resaltar el trabajo esencial que se ha realizado en los últimos años, para fortalecer la cultura de control interno dentro del Ministerio, por medio de charlas, cápsulas, capacitaciones, comunicados, entre otros.

3.1. Eventos con calificación de riesgo baja

De acuerdo con los resultados del proceso de valoración de riesgos, se presentaron una cantidad notoria de eventos desencadenantes que se valoraron en niveles de riesgo bajos, lo cual refleja que existen controles adecuados sobre los temas que en ellos se valoran. De modo que, es importante continuar monitoreándolos, con el objetivo de mantenerlos en este nivel ideal de calificación.

Los eventos indicados fueron valorados por más del 85% de las Dependencias participantes (50 o más), de un total de 59. Los anteriores resultados evidencian un importante número de aspectos, en los cuales se mantiene una buena gestión y control en el MTSS, al obtener calificaciones que los ubican en un nivel bajo, por más del 90% del total de las instancias que los valoraron. Por consiguiente, estos demandan un monitoreo y seguimiento menos exhaustivo, permitiendo con ello enfocar y priorizar los esfuerzos sobre aquellos que obtuvieron calificaciones que los ubicaron en los niveles moderados y altos.

En términos generales, en el tema de “cumplimiento del ordenamiento jurídico”, se acata el bloque de legalidad considerado dentro de la operación de la Dependencia, y se mantienen actualizados ante los cambios que surjan en la normativa. En lo referente a la “alineación con la estrategia”, se considera que existe una adecuada formulación del plan operativo institucional. Además, los objetivos, metas y planes, se asocian a la disponibilidad de recursos.

En cuanto al apartado de “confiabilidad de la información”, se denota que la información se está comunicando y distribuyendo de forma oportuna, en el tiempo propicio y requerido. Asimismo, se considera que esta información cumple con características de calidad, confidencialidad, integridad y disponibilidad y, que a su vez, existe adecuada identificación de los requerimientos de información que apoyan la toma de decisiones.

Por otra parte, dentro de la clase de riesgo de “Dirección”, se desprende un adecuado cumplimiento de plazos legales, atención de compromisos, obligaciones y una adecuada comunicación, así como la atención oportuna a los requerimientos de los órganos supervisores o contralores. Dentro de los aspectos valorados en el grupo de “integridad y transparencia”, se determina que existen comportamientos éticos acordes con los valores institucionales y el deber de probidad.

Al mismo tiempo, en el tema de “salud ocupacional”, a grandes rasgos se visualiza la existencia de adecuadas medidas de salud ocupacional, tanto por la implementación de medidas preventivas, como por el uso de implementos adecuados para realizar el trabajo.

En relación con los “riesgos operativos”, se puede señalar que se valoraron aspectos varios, pero se destaca que las Dependencias consideraron que existe una adecuada y suficiente capacidad instalada para brindar los servicios, y que la estructura se ajusta a sus necesidades y la dinámica del entorno. También se considera que las políticas y procedimientos están actualizados y que los procesos para apoyar las nuevas modalidades de trabajo son los requeridos.

Sobre los riesgos “presupuestarios”, se califica afirmativamente la existencia de una adecuada ejecución presupuestaria, con presupuestos vinculados y alineados con los objetivos, metas y el Plan Anual Operativo. Por último, en lo que respecta al “servicio al usuario”, se valoraron como adecuadas las medidas implementadas para simplificar los trámites solicitados por las personas usuarias, para identificarlas y caracterizarlas, lo cual les permite contar con productos o servicios que satisfacen sus requerimientos y necesidades.

3.2. Eventos ubicados en niveles altos y moderados

Del total de eventos ubicados en niveles altos y moderados, se observan 12 eventos principales. De acuerdo con los resultados, del total de los eventos ubicados en las clasificaciones moderadas y altas, es posible observar que en primer lugar se ubica el relacionado con la falta de personal. Este contempla diversos aspectos como: la pérdida de personal por congelamiento de plazas, traslados y renunciaciones; así como necesidad de nuevas plazas. Dentro de este orden de ideas, se puede relacionar el evento anterior con el que se refiere al incremento en la demanda de servicios y productos, situación que, aunada al tema de congelamiento de plazas, son los principales aspectos que sustentan la necesidad de contar con mayor recurso humano.

Otro tema relevante, a nivel general en la institución, se refiere a los riesgos tecnológicos, el cual se posiciona en los primeros lugares dentro de los eventos con mayor valoración moderada o alta; de igual manera, constituyó uno de los aspectos con baja calificación, en la valoración realizada en el Índice de Capacidad de Gestión (ICG). En este sentido, dentro de esta categoría en la valoración de riesgos, se incluyen situaciones como: inadecuados o inexistentes sistemas de información que apoyen los procesos y la gestión, además de faltante u inadecuado equipo y materiales de apoyo (tecnológico, vehículos, insumos, etc.), para apoyar el trabajo.

Por otra parte, es necesario prestar atención a los aspectos relacionados con la gestión de la información, en donde se destacan los problemas u interrupciones de internet, exposición de la plataforma tecnológica a ataques internos y externos (malware, phishing, robo de datos, códigos malignos, destrucción de archivos, programas no deseados, accesos no autorizados a recursos e

información confidencial), procesos de almacenamiento, conservación y respaldo de la información.

En última instancia, otros de los principales eventos ubicados en la calificación moderada y alta, son:

- Limitaciones y restricciones presupuestarias que afectan la operatividad, apoyo a programas y consecución de objetivos.
- Carencia de un Plan de Gestión de Continuidad de Servicios para responder a un evento disruptivo.
- Insuficientes acciones para empoderar al personal, que afectan el impulso del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
- Aumento de enfermedades laborales, incapacidades y situaciones de estrés en las personas funcionarias.

4. Acciones emprendidas para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno.

El Plan de Mejoras de Control Interno y Gestión de Riesgos 2021 está compuesto por 458 acciones de mejora, las cuales atienden las principales brechas y debilidades detectadas en los distintos procesos de Control Interno, a saber: Autoevaluación del Control Interno y Valoración de Riesgos Institucionales. Asimismo, integra todas aquellas acciones de mejora pendientes de atender de procesos anteriores.

Del total de 458 acciones indicadas, al cierre del año 2021, se muestra el registro de 384 acciones que consignan avances, las cuales representan un 84% del total de acciones que componen el plan de mejoras, mientras que queda pendiente la actualización del estado de 74 acciones (16%). Para el caso de aquellas acciones que sí registran avances, del 70,09% su estado es “atendido”, del 7,21% se registró como pendiente sin vencer, el 4,15% con atraso crítico y el 2,40% con atraso, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Cantidad y distribución porcentual del grado de avance de las acciones del Plan de Mejoras de Control Interno de 2021.

Grado de Avance	Total	%
Atendidos	321	70,09 %

Sin actualización de estado	74	16,16 %
Pendiente sin vencer	33	7,21%
Atraso crítico	19	4,15%
Atraso	11	2,40%
Total general	458	100%

Fuente: Departamento de Apoyo y Asesoría al Control Interno, Dirección General de Planificación del Trabajo, 2022.

En virtud de lo anterior, se deberá dar un seguimiento especial a aquellas dependencias que tienen pendiente el registro del grado de avance de su plan de acción, lo cual es fundamental para atender los eventos cuya probabilidad e impacto se consideran en niveles que podrían materializarse, afectando la gestión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Adicionalmente, se retomaron las acciones pendientes en el nuevo plan de mejoras que se estableció para este año 2022.

4.1. Principales aspectos que limitan el avance en las acciones de mejora

Algunos aspectos considerados, que podrían afectar los avances o cumplimiento en las acciones de mejora, son:

- Restricciones presupuestarias consideradas por el Gobierno de la República, las cuales limitan la disponibilidad de recursos para atender aspectos detectados en las evaluaciones de Control Interno.
- La institución sigue inmersa en una coyuntura complicada debido a los efectos de la pandemia por el COVID-19, lo cual podría dificultar la capacidad de las dependencias para atender sus acciones de mejora, al tener que orientar mayores recursos para la atención de la emergencia sanitaria.
- Falta de respuesta de algunas dependencias ante los recordatorios del Departamento de Asesoría y Apoyo al Control Interno.
- En menor medida, cambios en jerarcas, titulares subordinados y funcionarios, que ingresan a las dependencias en el transcurso del año.

4.2. Desafíos respecto a los procesos de valoración de riesgos

La experiencia de los procesos de valoración de riesgo institucional (SEVRI) permite identificar desafíos para el fortalecimiento de este relevante componente del sistema de control interno, dentro de la institución. Seguidamente se detallan los principales desafíos:

- Continuar con el proceso de consolidación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno, por medio de un programa integrado de administración de riesgos (identificación, evaluación, análisis, planes de mitigación, control, supervisión y comunicación de los riesgos), con el propósito de impulsar el logro de los objetivos, los planes, programas y proyectos estratégicos de la institución, por medio de una administración eficaz de los riesgos.
- Fortalecer la etapa de identificación de riesgos y su influencia en las actividades de las Dependencias, mediante la incorporación de mayores técnicas para gestionar, tales como: talleres de autoevaluación, mapeo de procesos, análisis de entorno interno y externo, lluvia de ideas, análisis comparativo, cuestionarios, promoción de la participación de las personas funcionarias. Esta etapa es clave dentro del proceso de administración de riesgos, para apoyar a la institución para alcanzar una gestión exitosa.
- Dada la pluralidad y particularidad de cada una de las Dependencias, por ejemplo, respecto de las funciones que desempeñan, estructura organizacional, manejo presupuestario, contacto ciudadano, entre otros aspectos; es necesario fortalecer los procesos de identificación de las áreas, procesos o actividades más vulnerables a la ocurrencia de riesgos que atenten contra el logro de sus objetivos.
- Promover una cultura de identificación y prevención de riesgos, motivando a los empleados y otros grupos de interés para que asuman un nivel apropiado de compromiso en el logro de los propósitos y objetivos en términos de eficiencia y eficacia, legalidad y legitimidad, que permitan la implementación de un enfoque de calidad en la gestión, para generar bienes y servicios de acuerdo con las expectativas requeridas por las personas usuarias..
- Fortalecer los procesos de control y monitoreo de las actividades establecidas en el plan de acción, y determinar la efectividad en la gestión del riesgo.
- Consolidar la homologación del proceso de gestión de riesgos dentro de la institución, considerando lo establecido por la legislación, así como las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.
- Promover la implementación de acciones integrales de mejora a nivel institucional, de parte de las autoridades superiores, que permitan abordar eventos que cuentan con importantes limitaciones para ser abordados por las Dependencias, tales como: pérdida de personal por congelamiento de plazas, traslados, renunciaciones; temas tecnológicos relacionados con situaciones como inadecuados o inexistentes, sistemas de información que apoyen los procesos y la gestión, así como temas relacionados con el faltante o inadecuado equipo y materiales de apoyo (tecnológico, vehículos, insumos, etc.); problemas u interrupciones de internet, y exposición de la plataforma tecnológica a ataques internos y externos.
- La dinámica en la que están inmersas las instituciones públicas, los cambios en la normativa y la era digital trae consigo cambios importantes en la forma de gestionar los procesos; por tal motivo, se requiere contar con una herramienta informática que le

permita al Departamento de Asesoría en Control Interno integrar y automatizar todos los procesos de control interno para responder de una forma versátil y eficiente a las exigencias del entorno.

- Vincular los procesos de Control Interno con la planificación institucional. Es importante que se visibilice el proceso de Control Interno en los instrumentos de planificación institucional, y en la elaboración de los planes estratégicos.
- Implementar herramientas para medir la efectividad y la interiorización de las capacitaciones de control interno que se han estado implementando, así como el impacto de las cápsulas y del plan de comunicación.
- Promover espacios para que las personas funcionarias y las Dependencias participantes, remitan sus observaciones, sugerencias y oportunidades de mejora acerca de los procesos de control interno.

5. Principales logros alcanzados durante la gestión y estado de los proyectos más relevantes.

5.1. Bono Proteger: Proteger los ingresos de las personas en la pandemia.

El Bono Proteger es la materialización de inmensos esfuerzos de la institucionalidad costarricense, de la Asamblea Legislativa, de organizaciones sociales y del sector privado, que en su conjunto, tomaron acciones inmediatas con el fin de salvaguardar la vida, la salud, y atender las necesidades de las personas afectadas laboralmente mediante un ingreso temporal, pero vital para que el país pudiera transitar a la fase de recuperación social y reactivación económica.

El Programa fue implementado durante los meses comprendidos entre abril y diciembre del 2020, durante los cuales las instancias responsables realizaron constantemente procesos de recepción, validación y verificación de solicitudes, detección de impedimentos, generación de resoluciones, notificación de resoluciones, gestión de pagos, comunicaciones masivas, desarrollo de mejoras en la plataforma virtual, identificación y gestión de riesgos, entre otras. Las instituciones también diseñaron y habilitaron distintos canales de contacto, que fueron puestos a disposición de las personas usuarias.

Desde la concepción del programa, se estableció una gestión técnica y operativa con un enfoque de riesgos, control interno y rendición de cuentas, que se materializó a partir del Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS Creación del Programa Proteger. Durante la ejecución del Programa, las instituciones fueron proactivas en la elaboración y divulgación de informes mensuales de ejecución, así como la publicación de datos estadísticos para dar publicidad a toda la información relativa al Bono Proteger.

Aunado a lo anterior, durante la ejecución, el Programa estuvo sometido a constantes procesos de control y fiscalización, convirtiéndose en una de las intervenciones públicas más fiscalizadas

en la historia del país, tanto durante como posteriormente al evento causal. Tanto la Auditoría Interna del MTSS como del IMAS, fiscalizaron la implementación del programa. En este plazo, también se atendieron 38 solicitudes de intervención o información por parte de la Defensoría de los Habitantes, y cuatro procesos de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, enfocados en diferentes aspectos del Programa. Estos procesos permitieron retroalimentar el programa y promover la mejora continua y su adaptación al cambio.

Dentro de las principales cifras, destaca que la plataforma del Bono Proteger registró 1.037.907 personas que declararon haber sido afectadas laboralmente o en sus ingresos producto del cambio en sus condiciones laborales, a raíz de la emergencia provocada por la COVID-19. De estas, 724.330 solicitudes fueron validadas por la plataforma, y se les otorgó al menos un evento de pago del Bono Proteger; alcanzando el 69,81% de las solicitudes recibidas. Una cobertura de 82,81%, si se considera que 875.000 personas tuvieron alguna incidencia laboral por el efecto del COVID-19, según datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC) al IV Trimestre del 2020.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 43309-MTSS-MDHIS, se deroga el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS “Creación del Programa Proteger” y sus reformas. Lo anterior basado en que la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2021 (N°9926) del 2 de diciembre de 2020 no contemplaba asignación presupuestaria para el otorgamiento de bonos al Programa Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ni al Programa de Promoción y Protección Social del Instituto Mixto de Ayuda Social, y no se cuenta con otra fuente de financiamiento externa que permita otorgar estos subsidios laborales de desempleo en el año 2021, ni a futuro.

Además, que la oferta programática que el Estado costarricense dispone para la población afectada laboralmente, está articulada en el Sistema Nacional de Empleo, mediante el cual se dará cumplimiento al objetivo establecido en el inciso c) del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS y sus reformas, Creación del Programa Proteger; poniendo a disposición de la población registrada en el Programa los servicios de empleo gestionados mediante dicho Sistema, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N°41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP del 10 de junio de 2019.

Las tareas pendientes posterior al cierre del programa Bono Proteger, son las siguientes:

1. Revisión ex-post de los casos con riesgo.
2. Notificación del rechazo de los solicitantes del Bono Proteger.
3. Informe de Cierre Técnico del Programa Proteger.

El proceso de verificación ex-post y detección de riesgos, permitió comprobar que el otorgamiento y pago de los Bonos Proteger se realizó con una alta eficiencia en la aplicación de los criterios establecidos en la normativa, considerando la información disponible para las Administraciones en los diversos momentos de validación.

Mediante este proceso ex-post, utilizando las bases de datos depuradas y actualizadas, se logra determinar que más de un 93,5% del total de personas beneficiarias no se les detectó ningún riesgo de haber recibido el Bono Proteger cuando no le correspondía o de haber recibido un monto superior al que les correspondía según su afectación laboral. De todas las personas beneficiarias, un 3,14% se detectó con riesgo de haber recibido un monto superior al que le correspondía; mientras que el 3,9% de las personas se les detectó alguno de los otros riesgos determinados.

El Procedimiento Especial para la Recuperación de las Sumas Pagadas de Más, publicado mediante Decreto Ejecutivo N°43162-MP-MTSS-MDHIS del 24 de agosto del año 2021, es un instrumento creado para implementar la recuperación de las sumas detectadas como giradas de más, el cual será ejecutado por las tres instituciones involucradas en el otorgamiento del Bono Proteger, es decir, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Comisión Nacional de Emergencias.

En relación a las notificaciones de rechazo de los solicitantes del Bono Proteger que no recibieron el beneficio, en el Decreto Ejecutivo N°43309-MTSS-MDHIS, en su artículo 4 señala:

“Artículo 4. La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deberá notificar el motivo de rechazo de aquellas solicitudes de otorgamiento de Bono Proteger, a partir de la publicación del presente Decreto. El Instituto Mixto de Ayuda Social podrá apoyar a la Dirección Nacional de Empleo en este proceso.”

Este proceso llevado a cabo por la la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en colaboración del Instituto Mixto de Ayuda Social, ha concluido en tiempo y forma, dejando un total de poco más de trescientas diez mil resoluciones de rechazo comunicadas a los medios de notificación señalados por las personas solicitantes al momento de ingresar su solicitud y más de trescientos recursos de apelación resueltos.

El informe final de cierre del Programa Proteger, fue presentado por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Coordinador del Área de Sistemas de Información Social del Instituto Mixto de Ayuda Social, en el mes de marzo del 2022, cumpliendo con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 43309-MTSS-MDHIS, mediante oficio DNE-OF-56-2022/IMAS-SGDS-ASIS-0064-2022.

5.1.1. Traslado de la Plataforma Bono Proteger al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el caso del traslado de la Plataforma Bono Proteger al Ministerio de Trabajo y Seguridad

Social, se realizó acorde a lo establecido en el “Protocolo para Recepción de Infraestructura Tecnológica - Plataforma Bono Proteger”, la cual se divide en tres grandes áreas, que realizaron las acciones de recepción de la plataforma. Las labores fueron realizadas por la Unidad de Infraestructura, Telecomunicaciones y Soporte Técnico (UITES), la Unidad de Bases de Datos (UBD) y la Unidad de Sistemas de Información (USIN) del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC), durante la recepción de la Plataforma Bono Proteger, en el centro de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) finalizó el respaldo de la base de datos y las máquinas virtuales entregadas por parte de la empresa Continuum DataCenter, en el mes de abril del 2021. Estos respaldos fueron realizados en una unidad de cinta magnética que se encuentra dentro de la plataforma del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). De forma adicional, se cambiaron las contraseñas de los usuarios de la Plataforma y Base de Datos Proteger para garantizar el uso exclusivo por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

5.1.2. Disposiciones de la Contraloría General de la República.

En el año 2020, se generaron cuatro informes por parte de la Contraloría General de la República, que se detallan a continuación:

- DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger;
- DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger;
- DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19
- DFOE-BIS-IF-00004-2021 “Informe de Auditoría de carácter especial acerca del manejo y uso seguro de la plataforma tecnológica y la información almacenada del Programa Bono Proteger”.

Durante la presente gestión, fueron atendidas todas las disposiciones establecidas por la Contraloría General de la República, desglosado de la siguiente manera:

Tabla 2. Resumen del cumplimiento de las disposiciones de la CGR sobre Bono Proteger.

INFORMES	ASUNTO	N° DOCUMENTO CUMPLIMIENTO
----------	--------	---------------------------

<p>DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger</p>	<p>4.4. Realizar los ajustes en la programación de la plataforma tecnológica que gestiona el Bono Proteger, en caso de continuar la gestión del Bono o, en su defecto, para las verificaciones posteriores y rendición de cuentas, de manera que contenga al menos lo siguiente:</p> <p>a) Los cambios requeridos en la programación para su alineamiento con los criterios de priorización indicados en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS y los puntajes definidos en el procedimiento para la gestión del otorgamiento del Bono Proteger.</p> <p>b) El desarrollo del control para verificar la documentación de soporte que las personas adjuntan a su solicitud.</p> <p>c) Depurar la información de la base de datos relacionada con fallecidos, edades inconsistentes y DIMEX truncados.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-7-2021</p>
---	--	----------------------------

<p>DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger</p>	<p>4.5. Actualizar, formalizar e implementar el procedimiento para el desarrollo de aplicaciones tecnológicas en el MTSS, de manera que incluya eventuales excepciones para su aplicación en un contexto de emergencia, tanto para sistemas desarrollados internamente como por terceros. Este procedimiento debe considerar al menos el conjunto de pasos y la documentación mínima requerida para evidenciar la gestión institucional en las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Definición de requerimientos. b) Elaboración de pruebas de calidad. c) Resultados de las pruebas de calidad. d) Solicitud de mejoras. e) Control de cambios. f) Establecimiento de acuerdos de nivel de servicio. 	<p>MTSS-DMT-CUG-5-2021</p>
<p>DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger</p>	<p>4.6 Actualizar y formalizar el Protocolo Manejo Responsable de Datos del MTSS, de manera que incluya las características requeridas para los procesos de migración de las aplicaciones y los datos administrados por terceros, así como la eliminación segura de los respaldos en equipos de terceros y la verificación por parte de ese Ministerio.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-6-2021</p>

<p>DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger</p>	<p>4.7. Diseñar e implementar acciones concretas para el traslado de la plataforma del Bono Proteger al MTSS, así como para la eliminación de la totalidad de los datos, sus respaldos en los equipos de la empresa donante de la plataforma, y de los centros de datos redundantes, con la participación activa de la Comisión de Migración del Sistema Proteger del DTIC y las áreas de negocio involucradas.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-8-2021 MTSS-DMT-CUG-20-2021 MTSS-DMT-CUG-27-2021 MTSS-DMT-CUG-28-2021</p>
<p>DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger</p>	<p>4.4. Emitir, oficializar y divulgar un lineamiento en coordinación con las instancias internas y externas que correspondan, para que, ante la apertura de un programa de protección social como respuesta a los efectos de una emergencia nacional, se controle:</p> <p>a) Que el diseño de la intervención pública a realizar, cumpla con la normativa de planificación vigente en el país.</p> <p>b) Que la gestión de riesgos de la intervención pública cumpla con la normativa emitida a nivel institucional relacionada con el Sistema de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI).</p> <p>c) Que el seguimiento y evaluación de la intervención pública, diseñe y ejecute mediciones de desempeño con sus respectivos parámetros de aceptabilidad.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-16-2021/IMAS-PE-CERT-0002-2021</p>

<p>DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger</p>	<p>4.5. Valorar, documentar e implementar las áreas de mejora descritas en el presente informe, relacionadas con el diseño y control del desempeño del Programa Bono Proteger, lo anterior, con el fin de que sirva de base para la fase evaluativa de esa intervención pública.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-10-2021/IMAS-PE-0237-2021</p>
<p>DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19</p>	<p>4.4 Emitir, divulgar e implementar un procedimiento para que los procesos de validación de la información de los beneficiarios en la plataforma tecnológica, actual base para el Bono Proteger, se realicen directamente con las bases de datos de fuentes primarias y de previo como a posterior al otorgamiento de un beneficio.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-15-2021</p>
<p>DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19</p>	<p>4.5 Analizar e implementar las medidas específicas, en referencia a los casos de beneficiarios durante el período 2020, que según la posterior revisión y detección de casos, presentan las siguientes condiciones: a) se les otorgó el Bono Proteger cuando no correspondía, b) recibieron más de tres pagos y c) se beneficiaron con un monto superior al que les correspondía.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-22-2021/IMAS-PE-CERT-0003-2021</p> <p>MTSS-DMT-CUG-33-2021/IMAS-PE-CERT-0004-2021</p> <p>MTSS-DMT-CUG-34-2021/IMAS-PE-CERT-0005-2021</p>

<p>DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19</p>	<p>4.6 Definir e implementar medidas específicas acorde con sus competencias, para que personas que requieran empleo, como los solicitantes del Programa Proteger, puedan ser tomados en cuenta dentro de los programas vigentes de inserción laboral y capacitación gubernamentales (INA, MTSS, entre otros).</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-11-2021</p> <p>MTSS-DMT-CUG-13-2021/IMAS-PE-CERT-001-2021</p>
<p>DFOE-BIS-IF-00004-2021 Informe manejo y uso Plataforma Bono Proteger (2)</p>	<p>4.4. Definir los roles, funciones y permisos de los usuarios de la plataforma tecnológica del programa Bono Proteger, y revisar los accesos y eventos de seguridad registrados en las bitácoras de la citada plataforma. Lo anterior en aplicación de lo establecido en la normativa de Seguridad de la Información para la plataforma tecnológica que gestiona el Bono Proteger. Para el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a la Contraloría General de la República una certificación en la cual se acredite la definición de los roles, funciones y permisos de los usuarios de la plataforma tecnológica del programa Bono Proteger, a más tardar el 30 de julio de 2021. Asimismo, una certificación a más tardar el 30 de setiembre de 2021, en la cual se acredite la revisión de los accesos y eventos de seguridad. Ver párrafos 2.2 al 2.15.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-32-2021</p>

<p>DFOE-BIS-IF-00004-2021 Informe manejo y uso Plataforma Bono Proteger (2)</p>	<p>4.5. Elaborar un plan de acción para gestionar los riesgos asociados a la puesta en operación, mantenimiento y resguardo de la información, de la plataforma tecnológica del Bono Proteger en el MTSS. Considerar en dicho proceso las vulnerabilidades de seguridad en el aplicativo mediante el cual se gestionó el Bono Proteger. Enviar dicha propuesta a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social para lo de su competencia. Remitir a la Contraloría General de la República, una certificación en la cual se acredite la elaboración y envío de la propuesta a la Ministra a más tardar el 30 de julio de 2021; así como un informe de avance en la implementación a más tardar el 30 de noviembre de 2021. Ver párrafos 2.2 al 2.15 y 2.16 al 2.22.</p>	<p>MTSS-DTIC-CUG-4-2021</p>
<p>DFOE-BIS-IF-00004-2021 Informe manejo y uso Plataforma Bono Proteger (2)</p>	<p>4.6. Resolver acerca del plan de acción para la administración de los riesgos de la plataforma tecnológica del Bono Proteger, que le remita el DTIC. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual se acredite lo resuelto por ese despacho, a más tardar el 31 de agosto de 2021. Ver párrafos 2.2 al 2.15 y 2.16 al 2.22.</p>	<p>MTSS-DMT-CUG-36-2021</p>

Fuente: Elaboración propia.

5.1.3. Fiscalización por parte de la Auditoría Interna sobre el Bono Proteger.

La Dirección General de Auditoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tuvo un rol fiscalizador importante en la gestión realizada del Bono Proteger, ayudando en la mejora de controles y procesos que se fueron llevando a cabo en un contexto de emergencia. Es por ello que, fue de gran utilidad cumplir con las disposiciones generadas de los informes realizados por el Auditor General. Se generaron 60 disposiciones, de las cuales 12 de ellas se encontraban pendientes de acatar por parte del Despacho al momento de entrar en funciones la suscrita.

La Dirección General de Auditoría, en su informe de seguimiento número DGA-AMTSS-ISR-7-2021 “Informe de Seguimiento de Recomendaciones de Informes de Auditoría respecto a la “Gestión del Bono Proteger” de los años 2020 y 2021 determinó que se cumplió con el 100% de las disposiciones del Bono Proteger.

5.1.4. Recuperación de sumas giradas de más a personas funcionarias públicas.

En el caso del Decreto Ejecutivo N 43309, antes mencionado, se puede detectar que el equipo de coordinación interinstitucional del Bono Proteger, logra identificar como un riesgo significativo aplicar los mismos criterios de valoración preliminar a las personas funcionarias públicas que solicitaron el Bono Proteger.

En este caso, las averiguaciones técnicas duraron un espacio de tiempo mayor al previsto ya que con el tema de cobrarle a las personas funcionarias públicas, nace la duda sobre la aplicabilidad y eficacia de la norma en estos casos tan particulares, principalmente amparado en principios de probidad y transparencia, encontrando la habilitación a través de un cambio en el Decreto Ejecutivo de creación del Procedimiento. Es por ello, que el equipo técnico ha venido trabajando en un borrador que modifique y mejore con claridad la implementación del proceso de recuperación para personas funcionarias públicas que obtuvieron el Bono Proteger.

5.1.5. Cobro del ICE por uso de almacenamiento para Bono Proteger.

El Instituto Costarricense de Electricidad ha realizado varios intentos de cobro por el uso del almacenamiento requerido para las solicitudes del beneficio Bono Proteger, sin embargo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha rechazado haber solicitado ese servicio con la promesa de un pago compensatorio. Es por ello, que han trasladado la solicitud del dinero a la Comisión Nacional de Emergencias.

5.1.6. Informe de notificaciones de rechazo.

En atención al Decreto Ejecutivo N°43309-MTSS-MDHIS, artículo 4: “La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deberá notificar el motivo de rechazo de aquellas solicitudes de otorgamiento de Bono Proteger, a partir de la publicación del presente Decreto. El Instituto Mixto de Ayuda Social podrá apoyar a la Dirección Nacional de Empleo en este proceso”. Se realizó la notificación de rechazo de más de 310.000 personas y se atendieron todos los recursos presentados.

Con esto, se da por cumplida la responsabilidad señalada en dicho decreto y cerrado el capítulo de solicitudes, otorgamientos y rechazos del Programa Bono Proteger.

5.1.7. Informe del Proceso de Recuperación de Sumas Giradas de Más.

Se debe indicar que, actualmente, existe un Órgano de Procedimiento Especial, instaurado para el proceso regulado mediante Decreto Ejecutivo N°3162-MP-MTSS-MDHIS. El Procedimiento Especial contempla criterios de valoración preliminar, los cuales determinan si la Administración debe proceder con el pago o, caso contrario, declararlo incobrable. Los criterios de valoración preliminar contempla:

- Condición socioeconómica (situación de pobreza o pobreza extrema).
- Análisis costo-beneficio (si el proceso de cobro es más caro que la recuperación).
- Tenencia de bienes.
- Reporte salarial en SICERE.

Mediante informe de valoración preliminar N°DNE-ODIPRBP-IVP-01-2022, del 29 de abril de 2022, suscrito por Ana Marcela Marín Massey, Coordinadora del Órgano Director, se indica que un total de 12.215 personas se encuentran condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad, lo que provoca que no resulte viable iniciar el procedimiento de recuperación de sumas de Bono Proteger, a esas personas antes indicadas.

Paralelamente, el Órgano Director envió el informe de valoración preliminar N°DNE-ODIPRBP-IVP-02-2022, del 29 de abril de 2022, suscrito por Ana Marcela Marín Massey, Coordinadora del Órgano Director, en donde se indica que un total de 3.605 personas presentan sumas totales inferiores o iguales a ¢125.000; otorgadas por concepto de Bono Proteger. lo que provoca que no resulte viable iniciar el procedimiento de recuperación de sumas de bono proteger, a esas personas antes indicadas, por cuanto el mismo le generaría a la Administración un gasto superior al monto que debe recuperarse por persona, ya el análisis costo-beneficio determinó que el costo total del proceso cobratorio es de ¢230.910.

Sin embargo, y dado que este Despacho revisó con detenimiento ambos informes, en el del análisis costo-beneficio se detectaron inconsistencias en los datos, por lo que se le solicitó al Órgano Director ampliar al respecto. Al mismo tiempo, tanto el MTSS como el IMAS, se encuentran a la espera de la respuesta por parte del Ministerio de Hacienda para proceder con el cobro o no de alrededor de 20.000 mil casos que se encuentran entre ¢230.000 y ¢460.000 (monto exiguo), dado que esto implicaría que, cuando llegue a instancias judiciales, el cobro no proceda porque no supera el monto exiguo.

Según se disponga, se deberá proceder con las gestiones de cobro y recuperación de sumas de aquellos casos que así se determine.

5.2. Modernización de la inspección laboral y la tutela de los derechos laborales.

La Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNI) ha apostado a los cambios estratégicos y metodológicos en busca de garantizar una mayor calidad y un amplio alcance en la prestación de sus servicios, así como para asegurar la estandarización de sus procesos en razón de ofrecer seguridad jurídica y justicia laboral para las partes. Para esto, la DNI recurrió a la formación de equipos temáticos especializados, tales como los equipos en materia de equidad de género, salud y seguridad en el trabajo. En estas dos áreas, se han formado sólidos equipos con una persona profesional en cada una de las regiones, es decir, seis profesionales especializados los cuales atenderán de manera exclusiva esos temas.

Para ello, tendrán también el uso de instrumentos -denominados Guías de Inspección-específicas que constituyen una herramienta para facilitar y complementar la labor inspectiva. Adicionalmente, se construyeron dos guías más, una para las prácticas laborales desleales de carácter antisindical y otra para la promoción y supervisión de la normativa en materia de educación dual. Estas herramientas son fundamentales para orientar a las personas inspectoras en la tutela de los derechos laborales, particularmente porque los enfoques en el mundo de trabajo están cambiando constantemente, y la acción inspectiva requiere de procesos más focalizados.

A continuación, se explica brevemente en qué consiste cada guía:

- **Guía para la Atención de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de Carácter Antisindical:** Esta guía presta especial atención a la actividad agrícola, por ser la que presenta mayor cantidad de denuncias por prácticas antisindicales en nuestro país. Para su elaboración, se han considerado aquellos aspectos que demandan mayor vigilancia según las expresiones y manifestaciones recogidas durante entrevistas con dirigentes sindicales y profesionales de la administración de justicia en materia laboral; así como de los resultados obtenidos en talleres realizados con las personas funcionarias de la Inspección de Trabajo.

- **Guía para la Promoción y Supervisión de las Normas de Educación y Formación Dual:** En el mes de octubre del año 2019, se publicó la Ley N° 9728 de Educación y Formación Técnica Dual en Costa Rica. Posteriormente, se promulgó el Reglamento General de la Ley mediante el Decreto Ejecutivo N°42307. Ambos instrumentos contienen el marco jurídico regulador de la figura de la educación y formación técnica dual. En virtud de eso, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, con base en los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la normativa nacional, deberá ejercer potestades de inspección derivadas de la reciente aprobación de normativa sobre educación y formación técnica dual.

De previo a la construcción de dicha guía, como fase preparatoria, se desarrolló un Plan de Capacitación para las personas inspectoras de trabajo del MTSS sobre el marco normativo de la educación y formación técnica dual en el país, las cuales tuvieron lugar durante los meses de octubre y noviembre del 2021.

Al momento de entrega de este informe, se encuentra pendiente la entrega de la versión final por parte de la OIT en lo que se refiere al arte (diseño de la guía). La Dirección Nacional de Inspección tiene a su cargo la elaboración de la implementación de la guía, en cuanto a las capacitaciones a lo interno con el cuerpo inspectivo.

- **Guía de Inspección del Trabajo con Enfoque de Género:** En línea con la carta de entendimiento firmada entre el MTSS, INAMU, Centrales Sindicales y la Mesa Sindical de Mujeres, el objeto principal es impulsar acciones conjuntas en materia de políticas públicas de igualdad, no discriminación y no violencia a nivel laboral. Esta guía tiene como objetivo servir de orientación rápida para las personas inspectoras sobre el sentido, utilidad y cómo se enlazan los diferentes instrumentos en la tutela de los derechos de las personas trabajadoras sin discriminación. Respecto a las visitas con enfoque de género consisten en visitas focalizadas por parte de las personas inspectoras de trabajo especializadas en la materia, la cual se actuará de conformidad con el Manual de la Guía de Inspección de Trabajo con Enfoque de Género y con base en el Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo.
- **Guía de Salud Ocupacional en la Agricultura:** En vista del crecimiento del sector agrícola en Costa Rica, siendo el segundo generador de empleo, así como el crecimiento en la Agenda del Trabajo Decente en los últimos años con la aprobación de la Reforma Procesal Laboral en 2017, en conjunto con la incorporación de nuevos inspectores e inspectoras de trabajo. En esta guía, se incluyen una serie de verificaciones alineadas con la normativa vigente. Por ser la salud ocupacional la esencia de esta guía, se establece que la persona inspectora que realice el ciclo inspectivo será dotada de equipo de protección personal acorde al proceso que inspecciona.

Este grupo pionero de inspectoras e inspectores capacitados en cada una de estas áreas está integrado por representantes de las oficinas regionales del país, las cuales tendrán la misión de divulgar, concientizar e informar a la parte empleadora y trabajadora acerca de la nueva modalidad de inspección e incluso serán el vehículo para fomentar la prevención acerca del incumplimiento de los derechos laborales y fomentar las buenas prácticas en los centros de trabajo, con la finalidad de asesorar, fortalecer y transformar una cultura de trabajo decente en los centros de trabajo.

Para la planificación de las visitas inspectivas con enfoque preventivo, y particularmente focalizadas en salud ocupacional en el sector agrícola y de construcción, se realizó la coordinación entre la Dirección Nacional de Inspección y el Observatorio de Mercado Laboral (OML), en el cual esta última instancia elaboró mapas de calor con información de accidentabilidad laboral, con la finalidad de que la Inspección del Trabajo elabore visitas a partir de los reportes de accidentalidad, de acuerdo con los datos del Seguro de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS). De parte de la Inspección de Trabajo, se elaboró un plan de trabajo para iniciar con la implementación de dichos mapas y aplicarlo en las labores de visitas inspectivas.

En lo que respecta a la actuación de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, se deben mencionar las gestiones de autorización de reducción de jornadas de trabajo conforme Leyes N°9832 y N°9937, y las solicitudes de suspensión temporal de contratos laborales según Decretos Ejecutivos N°42248-MTSS, 42522-MTSS y 42931-MTSS, y la Ley N°9982, en el que se amplía por cuatro períodos iguales el plazo regulado mediante el artículo 5 de la Ley N°9832 sobre la “Autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional”, pero únicamente en el sector turismo, transporte y cultura.

Es por ello que, dada la gran cantidad de gestiones que han sido atendidas y las que se encuentran pendientes de tramitar, se establecieron lineamientos o procedimientos oportunos a seguir por parte de las y los inspectores de trabajo del país y personas funcionarias en general que se encuentran destacadas en el procedimiento de atención para las solicitudes de autorización de reducción de jornadas de trabajo y/o suspensión temporal de contratos de trabajo.

El objetivo principal fue crear instrumentos y medios necesarios para la tramitología de cada una de las gestiones patronales. Así, se construyeron procedimientos para que la Inspección de Trabajo continúe con las suspensiones de contratos, con el fin de crear un proceso sumarisísimo. De igual forma, se emitieron directrices y circulares por parte de la Dirección de Inspección del Trabajo para la atención oportuna de las reducciones de jornadas. Al ser un proceso completamente nuevo y en una época de pandemia, ha ido generando cambios en requisitos y aplicación de la legislación.

Al 31 de marzo de 2022, se encuentran pendientes de atender las siguientes gestiones:

Tabla 3. Resumen al 31 de marzo de 2022 de levantamiento y prórrogas.

Resumen al 31 de marzo del 2022 de levantamiento y prórrogas					
Gestión	Empresas	Personas	Personas	% Avance	Pendientes
Prórrogas	14.905	185.000	219.623	86,7%	1.988
Levantamientos de suspensiones	1.877	12.928	14.252	92,3%	144
Levantamientos de Reducciones de	1.377	18.338	17.088	88,3%	161
Modificaciones a las solicitudes	1.452	13.350	12.951	75,5%	356
Suspensión Temporal de Contratos de	697	4.281	4.508	62,3%	263
Reanudación temporal de labores	214	1.457	986	65,4%	74
Suspensión de contratos (primera vez)	7.076	81.228	81.016	99,99%	1
Reducción de jornada (primera vez)	9.041	164.451	164.421	99,89%	10
Total	36.639	481.033	514.845	92%	2.997

Fuente: Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, 2022.

En esa misma línea, otro desafío que enfrenta la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo tiene que ver con la implementación del protocolo que estandariza la virtualización de las acciones inspectivas. La emergencia nacional por la pandemia provocada por el COVID-19, definitivamente generó importantes modificaciones en las relaciones laborales, entre ellas un aumento significativo de personas teletrabajando. Ante este panorama, la Dirección Nacional de Inspección ha tenido la necesidad de explorar nuevas formas para fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales.

En agosto 2020, durante uno de los períodos en los que se recibieron más solicitudes de suspensión de contratos y reducción de jornadas, una comisión multidisciplinaria dirigida desde la Dirección se abocó a estructurar un plan de trabajo para el desarrollo de un modelo de trabajo virtual, que permitiera el desarrollo y ejecución de acciones de inspección, con la participación activa de patronos y trabajadores; lo anterior con el fin de determinar posibles infracciones laborales en los centros de trabajo y exigir su cumplimiento.

Durante este proceso, se plantearon ideas retadoras e innovadoras, muchas de ellas fueron plasmadas visualizando “acciones inspectivas virtuales”, de cara a establecer las pautas y procesos para gestionar acciones virtuales de la DNI, utilizando las tecnologías de información y comunicación para verificar el cumplimiento de la normativa laboral, mediante el análisis de documentos físicos o digitales aportados por las personas empleadoras, análisis de documentación e información accesible en registros públicos y entrevistas virtuales mediante la utilización de formularios y plataformas informáticas.

Para la implementación de lo anterior, la Dirección Nacional de Inspección, ha venido formando a su personal en el dominio de las herramientas y competencias necesarias. Actualmente, un equipo de inspectores está debidamente capacitado para cumplir las exigencias del proceso inspectivo virtual, logrando la materialización de visitas de inspección de pequeñas y grandes empresas. La participación activa de patronos y trabajadores, se hace posible mediante la utilización de entrevistas virtuales y formularios web, lo que ha enriquecido el proceso inspectivo, permitiendo efectuar prevenciones y lograr la corrección de infracciones laborales.

Situaciones que pueden ser abordadas mediante acciones virtuales son, por ejemplo:

- Aquellas atinentes a los casos de suspensión de contratos de trabajo y de reducciones de jornada laboral (sus modificaciones o prórrogas, aplicados por los empleadores, como medida ante la emergencia por el COVID-19).
- Inspecciones focalizadas temáticamente referentes a: salarios mínimos (comprobantes de pago, atrasos de salario, retenciones indebidas de salario, salario mínimo, pago de horas extras), pago de aguinaldo, aseguramiento CCSS, aseguramiento de la póliza del INS (riesgos del trabajo), inscripción o registro de comisiones y oficinas de salud ocupacional, planes de trabajo de la oficina y comisión de salud ocupacional, política de acoso sexual y su divulgación, despido de mujer en estado de embarazo o lactancia, restricción de derechos de mujer en estado de embarazo o lactancia, acoso laboral y acoso sexual , servicio doméstico, entre otros.
- Procesos de autoevaluación y acompañamiento patronal y en cualquier otra infracción que se pueda comprobar mediante prueba documental.

5.3. Apostar a la conciliación y al diálogo social en las relaciones laborales.

Las conciliaciones son una de las vías institucionales para el diálogo social entre los distintos sectores y la resolución alterna de conflictos. Como herramienta para que las partes trabajadora y empleadora puedan llegar a encontrar acuerdos efectivos en sus controversias, la conciliación laboral es de vital importancia para mantener la paz social

en el país. En este sentido, a través del Departamento de Relaciones de Trabajo, durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022, se atendieron 73.969 conciliaciones individuales. Durante el año 2021, se llevaron a cabo 18. 506 conciliaciones, y para lo que llevamos del 2022, 6.520. En promedio, la Dirección de Asuntos Laborales realiza entre 16.000 mil y 20.000 mil conciliaciones al año.

A continuación, se presenta un cuadro con la cantidad de conciliaciones por año.

Tabla 4. Gestiones de conciliación tramitadas por el Departamento de Relaciones de Trabajo, de junio 2018 al 18 abril 2022.

Año	Gestiones de conciliación
Total	73 969
2018	10 897
2019	22 019
2020	16 027
2021	18 506
2022	6 520

Fuente: Bases de datos del Departamento de Evaluación y Análisis, 2022.

Es importante señalar que en el año 2021 se habilitó en Naranjo, San Carlos, Grecia, Siquirres (Casa de Justicia), Puriscal, Cañas, Quepos (Casa de Justicia), Turrialba, Desamparados y Tarrazú la posibilidad de que las personas usuarias puedan realizar la solicitud de conciliación en línea, evitando así, que sea necesario el traslado a una oficina de manera presencial, para este trámite.

De igual manera, con el fin de que las personas empleadoras y trabajadoras cuenten con una mayor cobertura de servicios de resolución alterna de conflictos a nivel privado, la Dirección de Asuntos Laborales autorizó el funcionamiento de 20 centros privados de resolución alterna de conflictos en materia laboral. Con esto, los Centros RAC pueden administrar procesos de conciliación y arbitraje, en materia laboral, contribuyendo a la resolución de conflictos por la vía administrativa, evitando así la judicialización de los procesos y coadyuvando a que las personas empleadoras y trabajadoras resuelvan sus conflictos en tiempos más oportunos y con celeridad.

Sin embargo, aún sigue prevaleciendo un enorme desafío para la Dirección de Asuntos Laborales en materia de ampliación de los servicios y diversificación de las modalidades.. La virtualización de los servicios de conciliación representó un reto porque requirió de un profundo análisis jurídico. Sin embargo, de manera que se puedan enfrentar en el presente y futuro situaciones como las que nos tocó enfrentar como país durante el 2021, y que seguimos experimentando, sería conveniente que estas audiencias pudieran ser atendidas por medio de ambientes virtuales debidamente normados. Para eso, logramos concluir con el texto final del Reglamento para la realización de sesiones virtuales en las Unidades RAC del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mismo que se encuentra en la Dirección de Asuntos Jurídicos para su visto bueno final.

Como parte de la agenda de diálogo social, es importante destacar la labor de acompañamiento a procesos de convenciones colectivas, así como la homologación de las mismas. Se realizaron 34 resoluciones de homologación de convenciones colectivas y se dio acompañamiento a 53

procesos de negociación. Por otra parte, se atendieron 7 procesos de conciliaciones de carácter económico social y se atendieron 8 conflictos o huelgas. En lo que respecta a los acuerdos de disminución de jornada con fundamento en la Ley N°9832, se recibieron 478 acuerdos; todo esto durante el periodo 2018-2022.

La homologación de convenciones colectivas requiere de una revisión minuciosa del acuerdo firmado entre las partes por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según lo establece el artículo 57 del Código de Trabajo, quien debe determinar que lo pactado no contenga alguna violación a las normas del derecho laboral y a los límites presupuestarios, pues de lo contrario, deberá ordenar a las partes ajustarse a la ley. El Ministerio se centra en la búsqueda de la aplicación de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y racionalidad en el uso de los recursos públicos, conforme las posibilidades de la institución que negocie el instrumento convencional, en el texto acordado entre las partes.

La Ley N°9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, trajo consigo diversos cambios que aplican a las normas convencionales. Por mencionar algunas, el MTSS debe revisar que el texto negociado no cree ni incremente el pago de remuneraciones por concepto de “discrecionalidad” o “confidencialidad”, ni el pago o reconocimientos por concepto de bienios, quinquenios o ninguna otra remuneración por acumulación de años de servicio distinto de las anualidades. También deberá apegarse a esta ley todo lo relacionado a la prohibición, dedicación exclusiva, carrera profesional, anualidades, cesantía y evaluación de desempeño.

Al respecto, y para estandarizar la forma en que las personas funcionarias de la Dirección de Asuntos Laborales realizan esta revisión, fue instruido desde el Despacho del Viceministro del Área Laboral, a la Dirección de Asuntos Laborales, la elaboración de un protocolo para la homologación de convenciones colectivas, el cual fue elaborado por dicha Dirección e institucionalizado mediante la Circular DMT-DVAL-CIR-1-2022 notificada el 30 de marzo del 2022. El protocolo en mención se encuentra publicado en la página del MTSS el 6 de abril del 2022, en el apartado de "Convenciones Colectiva", "Documentos de interés". Verificar en el siguiente enlace: <https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/DAL-11-1-P-14.pdf>

5.4. Acercar los derechos laborales a las personas y a las comunidades.

En la población trabajadora hay un enorme desconocimiento de sus derechos laborales y sobre los mecanismos para exigirlos. También hay mucho temor a realizar denuncias y, en este sentido, la ampliación de los servicios que ofrece el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se hace cada vez más necesario, y no solo para lograr un mayor alcance, sino el acercamiento, la información y la divulgación de estos servicios. Ampliar el alcance de los servicios de asesoría, y protección de los derechos laborales que brinda el MTSS es solo posible por medio de alianzas con instancias más cercanas a las personas.

La asesoría laboral permite que personas trabajadoras y empleadoras cuenten con esta información y orientación, que les sustente una relación laboral sana y una calidad de vida en el trabajo, misma que es muy importante para la satisfacción, la motivación y el rendimiento laboral, aspectos que terminan impactando en la economía del país. Por ello, la Dirección de Asuntos Laborales ha desarrollado acciones inmediatas durante este periodo, de manera que se ampliaran los servicios, tanto por las medidas aplicadas para la mitigación del COVID-19, como para acercarse más a las personas.

Anualmente, se realizan más de 150.000 mil gestiones de asesoría y cálculo atendidas por el Departamento de Relaciones de Trabajo en los canales existentes: presencial, chat, llamadas. Durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022, se han realizado 990.537 mil acciones de asesoría y cálculo desde todos los canales disponibles. A continuación, se presenta un cuadro resumen.

Tabla 5. Gestiones de asesoría y cálculo atendidas por el Departamento de Relaciones de Trabajo, según medio de atención, de junio 2018 al 18 abril 2022.

Medio de atención	Total	2018	2019	2020	2021	2022
Total	990 537	102 244	217 011	370 865	240 163	60 254
Presencial	334 040	76 129	137 757	38 506	62 358	19 290
Chat	454 191	12 129	54 898	234 563	122 638	29 963
Llamadas	138 234	2 141	6 888	73 493	46 746	8 966
Call center	64 072	11 845	17 468	24 303	8 421	2 035

Fuente: Bases de datos del Departamento de Evaluación y Análisis, 2022.

En razón de eso, y con el objetivo de ampliar la cobertura de los servicios que prestan la Dirección de Asuntos Laborales y la Dirección Nacional de Inspección, se han desarrollado programas de cooperación interinstitucional con el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Paz. Estos convenios permiten el fortalecimiento de las figuras de los Facilitadores Judiciales del Poder Judicial, como también los Gestores de Paz del Ministerio de Justicia y Paz, mediante mecanismos recíprocos de cooperación en materia laboral, así como para el uso de espacios físicos de estas instituciones a fin de contar con un mayor alcance territorial para la atención de las personas usuarias de los servicios que brinda el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, procurando responder a la premisa constitucional de justicia pronta y cumplida.

Con respecto al “Convenio marco para utilizar mecanismos de cooperación interinstitucional para el fortalecimiento de los servicios y de los métodos de resolución alterna de conflictos a nivel extrajudicial en materia laboral” entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Justicia y Paz, se han logrado acuerdos específicos para la utilización del espacio

en las Casas de Justicia. Estos espacios se utilizan para brindar el servicio de conciliación, asesoría y cálculo, en las Casas de Justicia de Garabito, Aguas Zarcas, Desamparados y Pococí.

Asimismo, se coordinaron dos capacitaciones: una referente al refrescamiento de conocimientos relacionados con el mecanismo de la conciliación y la redacción de acuerdos conciliatorios, que fue impartida por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC) a los funcionarios del Departamento de Relaciones de Trabajo, que consta de 36 horas, y otra en Derecho Laboral que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social impartió a los Gestores de Paz del Ministerio de Justicia y Paz, que consta de 80 horas.

En esta misma línea, se firmó el “Convenio de Cooperación entre el Poder Judicial y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, el cual tiene como finalidad brindar capacitación a Facilitadores Judiciales (miembros activos de la comunidad que han pasado por un proceso de selección realizado por el Poder Judicial en todo el territorio nacional) en materia laboral, específicamente en Inspección Laboral y en Asuntos Laborales, para que los mismos sean difundidos a las personas de la comunidad, en pro del cumplimiento de los derechos laborales en los centros de trabajo, convirtiéndose en un mecanismo de acercamiento a la sociedad civil para llenar vacíos informativos y de conocimiento en cuanto a Derechos Laborales, Trabajo Decente, Salud Ocupacional y otro temas de interés sociolaboral.

Adicionalmente, durante la gestión se dio inicio al proyecto de digitalización de los expedientes, logrando la ejecución de uno de tres módulos, que es el de atención diaria, que abarca lo correspondiente a los servicios de asesoría y cálculo de prestaciones. Queda terminado el módulo de conciliación y el expediente digital completo en sus tres módulos: atención de asesoría y cálculo, conciliación, mismo que se encuentra en prueba final y se realizan los requerimientos del tercer módulo que corresponde a la conciliación colectiva. El proyecto se está coordinando con el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación a través de una comisión técnica de personas funcionarias del Departamento de Relaciones de Trabajo y el Departamento de Evaluación y Análisis.

5.5. Consejo Nacional de Salarios: La búsqueda del equilibrio en la distribución de los beneficios del crecimiento económico por medio de un salario mínimo.

Mediante la Ley N°832 del 04 de noviembre de 1949, publicada en la Gaceta N°252 del 08 de noviembre de 1949, se crea el Consejo Nacional de Salarios, al cual le compete todo lo relativo a

la fijación de los salarios del sector privado, como un medio de contribuir al bienestar de la familia costarricense y de fomentar la justa distribución de la riqueza.

El Consejo Nacional de Salarios es un organismo técnico y permanente, con el grado de órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene a su cargo todo lo relativo a la fijación, revisión e interpretación de los salarios mínimos del sector privado. Para el cumplimiento de dicha función, goza de plena autonomía, así como de personalidad y capacidad jurídica instrumental.

Es el organismo encargado de la fijación y la revisión de los salarios mínimos para todas las actividades del sector privado. Está integrado por nueve miembros propietarios y tres suplentes, que representan en igualdad de condiciones a los patronos, trabajadores y al Estado.

Para las revisiones y fijaciones salariales se utiliza, a la fecha, la “Metodología para la Fijación de los Salarios Mínimos para el Sector Privado Costarricense”, aprobada por el Consejo Nacional de Salarios en la sesión N°5414 del 31 de octubre 2016. Dicha metodología minimiza las discrepancias entre los sectores y permite alcanzar puntos de equilibrio entre el interés de mejorar el poder adquisitivo de las personas trabajadoras y el deseo de las empresas de no generar presiones excesivas en sus costos. La fórmula salarial empleada en dicha metodología se determina en función de dos componentes: uno asociado con el aumento en el costo de vida y otro relacionado con el crecimiento del Producto Interno Bruto real per cápita (PIB per cápita).

A finales de 2021, en un marco de diálogo social, se lleva a cabo un importante proceso de análisis para revisar el funcionamiento de la fórmula vigente para determinar el reajuste de los salarios mínimos de los trabajadores del sector privado y elaborar una propuesta de recomendaciones por parte de los miembros del Consejo Nacional de Salarios. Esto con el propósito de pasar de un enfoque de ajustes de acuerdo a los aumentos en el “costo de vida” (inflación) a calcular aumentos según el concepto de “suficiencia de ingresos”, en línea con la procura de empleos dignos para las y los costarricenses, así como valorar mejor la forma de incorporar el factor de productividad en el cálculo de los aumentos de los salarios mínimos, más allá del ingreso per cápita.

Con este propósito en mente, se acordó aprobar una nueva “metodología para la fijación de salarios mínimos para el sector privado”, la cual regirá para la fijación correspondiente a 2023 y sucesivas. Fue también acordada una revisión y evaluación del impacto y los resultados de la fórmula: en el tercer año a partir del nombramiento de los nuevos miembros del Consejo se realizará la evaluación de la metodología, y la revisión en el primer trimestre del cuarto año.

Para la construcción de esta nueva metodología se estarán solicitando una serie de presentaciones y estudios para esta revisión y ajuste, a saber:

- Al INEC, una presentación al Consejo Nacional de Salarios (CNS) sobre la metodología utilizada en la elaboración del Índice de Precios al Consumidor (IPC) vigente, haciendo especial énfasis en la población de referencia, la cobertura geográfica y los criterios de selección de bienes y servicios. Adicionalmente, desde la perspectiva de la fijación de salarios mínimos: i) hacer referencia a la posibilidad y conveniencia de elaborar índices de precios por niveles de ingreso (quintiles) o estratos sociales, así como por territorios; y ii) la posibilidad y conveniencia de construir un índice de percepción de precios del consumidor, con las mismas características anteriores.
- Al BCCR, una presentación al CNS sobre los siguientes aspectos: i) la metodología de estimación del Producto Interno Bruto (PIB); ii) concepto y estimación de la inflación subyacente; y iii) la medición de las expectativas de inflación.
- Al INEC se solicitará actualizar las líneas de pobreza extrema (CBA) y pobreza total con la ENIGH 2018. Este resultado, servirá de base para la estimación de nuevas líneas de ingresos, las cuales serán utilizadas por el CNS para valorar la suficiencia del salario mínimo mínimum y tomar las decisiones que correspondan.
- Realizar un estudio sobre la productividad de los factores de producción, actualizado de acuerdo a las necesidades del CNS para fijar salarios, que indique la forma y el cómo los resultados que se obtienen del estudio se deben aplicar al componente de crecimiento del ajuste salarial. Con los resultados del estudio, el CNS evaluará la pertinencia o no de incluir un indicador adicional o sustitutivo, sobre productividad en la metodología salarial.
- Desarrollar un estudio sobre cómo incorporar consideraciones en las negociaciones de ajustes salariales sobre la capacidad de pago de las empresas a nivel nacional y en todos los sectores. Siendo el CNS quien deberá definir el objeto y el alcance del estudio.
- Solicitar que se realice un estudio técnico que aporte criterios sobre la relación entre crecimiento del PIB, del PIB per cápita, salarios y desempleo. Con los resultados del estudio, el CNS evaluará la pertinencia o no de mantener o modificar la cláusula de salida sobre la tasa de desempleo, entendiendo que las cláusulas de salida sirven para prever situaciones excepcionales de la economía. En caso de que para la fijación correspondiente al año 2024 o posteriores, aún no se cuente con los resultados del estudio, se aplicará la cláusula de salida actualmente vigente.
- A la OIT y BCCR que se realice un estudio técnico sobre la relación entre los salarios mínimos, cargas sociales e informalidad laboral en el país. Con los resultados del estudio, el CNS evaluará la pertinencia o no de realizar futuras modificaciones a la metodología, con respecto a la inclusión de la tasa de informalidad.

Se recomienda que todos los estudios indicados en los incisos anteriores, acordados en este proceso de revisión de la metodología de fijación de salarios mínimos del sector privado, se inicien durante el primer semestre de 2022 y que concluyan a más tardar en junio del 2023.

5.6. Consejo de Salud Ocupacional: la salud y seguridad en el trabajo es un derecho fundamental.

El Consejo de Salud Ocupacional se ubica en el Sector Trabajo Desarrollo Humano e Inclusión Social conforme a lo que establece el Decreto N° 41187-MP-MIDEPLAN, y que indica que la entidad estará bajo la rectoría del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

La institución se crea a partir del capítulo IV del Código de Trabajo, reformado por la Ley N°6727 (Ley de Riesgos del Trabajo), la cual define en el artículo 274, las funciones específicas del Consejo de Salud Ocupacional y lo ubica en una posición de rectoría y coordinación de las políticas estatales en materia de la Salud Ocupacional. Tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Promover las mejores condiciones de salud ocupacional, en todos los centros de trabajo del país;
- Promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional;
- Llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo; Preparar manuales, catálogos y listas de dispositivos de seguridad y de equipo de protección personal de los trabajadores, para las diferentes actividades; Preparar proyectos de Ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las leyes que se tramiten relativas a salud ocupacional;
- Llevar a cabo o coordinar campañas nacionales o locales de salud ocupacional, por iniciativa propia o en colaboración con entidades públicas o privadas;

Estas funciones han tomado especial relevancia en el contexto de la pandemia por COVID-19, que comenzó a propagarse en marzo de 2020 en el país. Ante esta situación, el teletrabajo y centros de trabajo presenciales seguros y saludables para cuidar la salud de las personas trabajadoras en tiempos de pandemia, se volvieron aspectos fundamentales y de la más alta importancia en lo que a seguridad ocupacional se refiere.

La necesidad de armonizar la estrategia de salud y seguridad en el trabajo con la estrategia económica del Gobierno, facilitando un proceso gradual de activación empresarial condicionado a la reducción o contención de la tasa de contagio, hizo necesario el desarrollo de nuevas herramientas y enfoques que permitieran mayor granularidad y precisión de la estrategia sanitaria, con respuestas desde los centros de trabajo y comunidades. Esto con el propósito de minimizar la pérdida de empleos y producción, maximizando la protección de la salud. Es así, que dentro del marco de sus competencias, desde el Consejo de Salud Ocupacional, se tomaron acciones para contribuir a minimizar el brote del virus en los centros de trabajo.

Entre ellas, durante esta gestión, destaca el siguiente proyecto:

- **Promoción de centros de trabajo seguro y saludable para cuidar la salud de las personas trabajadoras en tiempos de pandemia:** El proyecto propone aportar en la resolución de la necesidad de acceso a información sobre protocolos de salud (COVID-19) mediante dos componentes primarios:
 - Desarrollar una campaña de comunicación para lograr que los centros de trabajo conozcan la información requerida para realizar la re-apertura económica de sus labores aplicando protocolos de salud, esto apoyado por sendos cursos de capacitación sobre estos temas y;
 - Brindar acceso a los usuarios mediante una herramienta tecnológica disponible vía internet en donde estén en capacidad de conocer el protocolo que les aplica según el sector económico, realicen una autoevaluación de la implementación del protocolo y reciban un sello de cumplimiento del mismo, de tal forma que sean identificados como centros de trabajo protegidos de COVID-19. Lo que permitiría además, contar con un registro único de implementación de protocolos de centros de trabajo para su control y seguimiento.

El proyecto, mediante un enfoque tripartito, propone herramientas de formación y autoevaluación para actores sociales y empresas con el objetivo de proteger la salud y seguridad de las personas trabajadoras en tiempos de pandemia, fortaleciendo las capacidades del CSO en esta materia, a partir de:

- Crear una plataforma de servicios de información, capacitación y asesoría en protocolos sanitarios y medidas de salud ocupacional para empleadores y trabajadores, que permita fortalecer la prevención y mitigación del Covid-19 en los centros de trabajo. En la plataforma: <https://www.cso.go.cr/divulgacion/campanas/covid19.aspx>, se puso a disposición una caja de herramientas con manuales, los protocolos sectoriales, guías y cursos, descargables y enlaces de interés sobre el tema.
- Implementar un sello “Empresas Seguras y Saludables”, para fomentar buenas prácticas empresariales en materia de salud y seguridad laboral. El sello se obtiene de forma automática cuando la empresa haya cumplido los requisitos establecidos en el respectivo protocolo sanitario sectorial.
- Establecer un programa de desarrollo de capacidades de organizaciones de empleadores y trabajadores para promover el cumplimiento de protocolos sanitarios, que incluya tanto la formación de formadores como la capacitación y sensibilización de sus miembros.

A través del Portal de Centros de Trabajo (PCT), se accede también a la caja de herramientas, al formulario de autoevaluación del centro de trabajo y al trámite, para obtener en línea, el SELLO Centro de Trabajo prevenido ante COVID-19.

A raíz de la pandemia, se aceleró y extendió la implementación de la modalidad de teletrabajo. Desde el CSO se lanzó una campaña informativa que incluye normativa, guías de salud ocupacional y prevención de riesgos en el teletrabajo, material audiovisual, *webinars*, infografías y entrevistas. Todo este material está accesible a través del sitio: <https://www.cso.go.cr/divulgacion/campanas/teletrabajo.aspx#662>. Está también disponible el microsítio sobre teletrabajo, como parte del sitio web oficial del Ministerio: <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/teletrabajo.html>. Allí se encuentra información y sobre todo documentación sobre la aplicación de la modalidad de teletrabajo.

Como parte de los esfuerzos para la implementación del teletrabajo en el sector público, se construyó un tablero interactivo o *dashboard*, para visualizar el comportamiento del teletrabajo en este sector, tomando como fuente los reportes semanales recibidos por medio del formulario de Google: “Registro de personas teletrabajadoras”. Este tablero reporta el comportamiento histórico, semanal, según el total de personas funcionarias y según el total de puestos teletrabajables, entre otros detalles. De momento está disponible sólo para uso interno, pero se pretende incluir dentro de un sitio web dedicado al tema de teletrabajo, según se explica a continuación.

Está pendiente la puesta en marcha de un sitio web separado dedicado a promover y divulgar lo relacionado con la modalidad de teletrabajo en el país, a proveer a la ciudadanía de herramientas, documentación e información relevante para la implementación del teletrabajo como estilo de operación administrativa en las organizaciones; y ofrecer un espacio centralizado, moderno, gráficamente atractivo, minimalista, inspirador y autoadaptable a múltiples dispositivos para facilitar el acceso a los recursos.

5.7. Migraciones laborales circulares: Seguras, ordenadas y regulares.

En el caso de las migraciones laborales, se han seguido e implementado las recomendaciones, a través de oficio DMT-DVAS-OF-88-2021. Ha implicado, dentro de otras cosas, generar migraciones laborales seguras, ordenadas y regulares. Lo anterior, a través de la Digitalización de Procesos, y estudios técnicos con el fin de lograr circularidad en la intervención. A continuación se destacan las principales acciones:

- Migraciones circulares: institucionalización del Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM). El Dpto. de Migraciones Laborales utiliza, en coordinación con la Dirección General de Migración y Extranjería, un gestor documental denominado Sistema de Información sobre Migraciones Laborales (SIMLA), para registrar y tramitar las solicitudes de recomendaciones individuales de categorías migratorias con fines

laborales. Asimismo, en el año 2020 se desarrolló el Sistema de Trazabilidad Laboral Migratorio (SITLAM), en el que se registran y tramitan las solicitudes de recomendaciones colectivas de categorías migratorias con fines laborales, particularmente para solicitudes del sector agrícola nacional, con el propósito de agilizar y monitorear el ingreso, permanencia y salida del país de mano de obra migrante.

- Implementación del Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria en el periodo de emergencia sanitaria por el COVID-19 (2020-2022), para el ingreso de las personas trabajadoras migrantes en el sector agrícola, tanto indígenas panameños como nicaragüenses. En el marco de la aplicación del SITLAM, en los años 2020 y 2021, el MTSS, el MAG y la DGME han desarrollado capacitaciones sobre los derechos laborales y responsabilidades de trabajadores y empleadores, con el propósito de sensibilizar al sector productivo agrícola a incorporarse en este proceso que, entre otros beneficios contempla:
 - Documento de identificación que autoriza la permanencia en el país.
 - Transporte gratuito de la frontera a la finca de destino.
 - Servicios bancarios (apertura de cuenta, tarjeta de cajero electrónico y otras).
 - Atención Médica, medicamentos y derecho a incapacitarse.
 - Póliza de Riesgos y Accidentes del Trabajo.
 - Hospedaje gratuito

Adicionalmente, es importante destacar las gestiones que dentro del Sistema Nacional de Empleo (SNE) se han realizado: incluir el Manual de Lineamientos de Gestión Migraciones Laborales en el marco del Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica, el cual se encuentra disponible en <https://ane.cr/Home/Documentos>. El lineamiento “LE- PM-005” es un lineamiento específico para la atención de personas migrantes que tiene como objetivo establecer orientaciones de carácter técnico, operativo y administrativo para que la prestación de servicios del SNE sea oportuna, de calidad e inclusiva para las personas trabajadoras migrantes, en particular, aquellas en búsqueda activa de empleo. La aplicación de este lineamiento tiene un alcance nacional y se dirige a todos los actores que conforman el SNE, según su estructura de gobernanza: Consejo de Empleo (CE) , Secretaría Técnica (ST), Agencia Nacional de Empleo (ANE) y la Red de Unidades de Empleo (REU) conformada por Oficinas de Empleo (OE) y Sucursales de la Agencias Nacional de Empleo (SAE).

- Política institucional sobre migraciones laborales: Este es un tema en el que se hicieron grandes esfuerzos y avances hacia el cierre de la Administración. Mediante la circular MTSS-DMT-CIR-14-2022, oficialmente se institucionaliza la política y estrategia para la migración laboral y movilidad. Adicionalmente, y como parte de los esfuerzos en esta misma línea, se firmó el Decreto Ejecutivo N°43527-MGP-S-MAG-MRREE-MTSS Categoría

Especial para la Regularización Migratoria de Personas Extranjeras para Laborar de Forma Temporal en el Sector Agropecuario.

5.8. Trabajo infantil: Costa Rica como país pionero en materia de trabajo infantil y cerca de su erradicación.

Para inicios de la presente década, Costa Rica fue aceptada como país pionero en el tema de trabajo infantil por la Alianza 8.7, sector que se emplea en el tema de trabajo infantil para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente con la meta de erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud moderna, la trata de personas y el trabajo infantil.

Características del país como el compromiso acelerado y permanente de lograr disminuir el trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso, lleva al Ministerio de Trabajo y Seguridad a culminar un primer apartado en esta materia: el Plan Estratégico Nacional denominado Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un País Libre de Trabajo Infantil y sus Peores Formas 2010-2020. Dado la finalización de este Plan Estratégico, el país mediante el MTSS, proyecta una nueva estrategia 2021-2025 que involucra a actores de todos los sectores vinculantes, esta estrategia ahora conlleva la meta de acelerar la disminución del trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso.

La estrategia fue presentada y aprobada por los miembros del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora en su sesión del 29 de octubre de 2021 mediante acuerdo 01-10-2021.

Para la construcción del plan de acción se procedió por medio de una metodología de talleres sectoriales e intersectoriales donde se destacan las siguientes funciones:

Trabajo de nueve líneas estratégicas que, de manera integral, generan resultados para el avance en la disminución del trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso. Estas líneas estratégicas se trabajaron mediante una Matriz Institucional de Programación Operativa, cuyo eje estratégico y línea de acción estratégica ya se encontraba plasmado en la hoja de ruta. En el caso de las acciones, indicador, metas, presupuesto estimado, institución responsable y área donde se desarrolla, era una tarea para ser completada por la o las instituciones a las que le competían ese eje.

El pasado 25 de abril de 2022, siendo la primera sesión del año del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora de este año, en el que se presentó y oficializó la Matriz Institucional de Programación Operativa,, posterior a la presentación detallada sobre el proceso de elaboración, así como de aspectos importantes de la ficha, se procedió con la votación y aprobación de parte de las personas que conforman el Comité Directivo.

La implementación de dicho plan es el paso a seguir. Será necesario ejecutarlo con el apoyo de las instituciones participantes y el sector trabajador, siendo un compromiso del país, el cual se estima que se cumpla mucho antes del año 2025.

5.9. La revolución de los aprendizajes: Empleate.

Primeramente, es importante mencionar que desde el departamento de Generación de Empleo, se gestiona el Programa Nacional de Empleo, PRONAE. Destacar que se realizó un trabajo extraordinario para mejorar la cantidad de personas beneficiarias a pesar del efecto de la pandemia en el año 2020. Un hecho muy relevante es la mejoría en el indicador de tasa de inserción laboral de las personas egresadas de EMPLEATE, con una clara tendencia al alza desde el año 2018.

Consecuentemente, uno de los aspectos a destacar, y que articula la gestión del Ministerio con los resultados estratégicos logrados fue repensar de acuerdo al contexto vivido (alto desempleo y efectos de la pandemia en el mercado laboral) cómo construir oportunidades y nuevas rutas para articular un mejor acceso al empleo y tránsito a la economía formal, de ello se puede destacar lo siguiente:

La realidad sanitaria y sus consecuencias económicas y sociales durante el 2021 y parte del 2022, obligó a buscar formas de allanar el camino, construir nuevas rutas para articular un mejor acceso al empleo para quienes participan en los procesos para la empleabilidad.

Por tal motivo, se fortalece y continúa con el proceso de favorecer el empleo y la empleabilidad aunado a la revolución del aprendizaje que surge de nuevas formas de aprender, y ampliación de conceptos educativos que está presente en la estrategia como Empléate (componente de Pronae), que ofrece el derecho a aprender siempre bajo formas distintas que desembocan en una oportunidad de inserción laboral.

5.9.1. Evolución de la estrategia (8k).

La misma consistió en un enfoque intensivo, cursos cortos, enfocado en las carreras con alta demanda laboral e idiomas como complemento a la formación. Por medio de alianzas públicos - privadas que se establecen en el marco del programa Empléate, se logró alcanzar la participación de 19.188 personas, con una inserción laboral del 55%, Estas alianzas representan a 81 centros de formación aliados a lo largo y ancho del país con el objetivo común de capacitar a personas en competencias y capacidades en las áreas de mayor demanda laboral. Por lo tanto, el trabajo en red con los centros de formación permitió afinar la estrategia y lograr mejores resultados. Esto aunado a el mayor seguimiento y fortalecimiento de la relación con los centros aliados al MTSS.

Ahora bien, a través del del Departamento de Intermediación, Orientación y Prospección de Empleo (DIOPE), las personas atendidas aumentaron, a pesar de la pandemia y se intensificaron esfuerzos para mejorar la gestión. La mayor cantidad de personas que asisten al servicio de Intermediación en búsqueda de empleo son hombres; se evidencia que a principio y mediados de año es donde se incrementa más la demanda del servicio tanto en el primer y tercer trimestre de los años 2020 y 2021.

Por su parte, con el objetivo de fortalecer el Servicio Nacional de Empleo integrando la oferta programática de forma interinstitucional e intersectorialmente, para el 2022 se logró que el 50% de las municipalidades con convenios de cooperación firmados con la Institución operarán bajo el modelo del Servicio Nacional de Empleo, de las 71 municipalidades que contaban con convenio vigentes, a partir del segundo semestre del 2021 se inicia la gestión para la firma de nuevos convenios de conformidad con lo que establece el Decreto Ejecutivo N°41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP. A la fecha se cuenta 15 convenios firmados de municipalidades operando bajo el nuevo modelo de gestión y 63 convenios en análisis de verificación de vigencia y vencimiento para la incorporación a este nuevo modelo en Gobiernos Locales y con otras instituciones públicas y privadas.

Durante el período 2020, la meta del 50% de las personas egresadas de los procesos de formación y capacitación del programa Empleate registradas en la plataforma ane.cr llegó a un 39%, y para el 2021 fue igual. No obstante, se realizaron los esfuerzos pertinentes mediante acciones de mejora para dar un mayor acompañamiento y capacitación para el uso de la plataforma ane.cr a estudiantes, tanto en procesos de formación como egresados, para lograr el porcentaje anual, que hasta el 3er trimestre había sido de un 15% en promedio, lo que aumentó a un 50% y 52% en los últimos meses del año 2021. Además, se realizaron diferentes comunicados a los centros de formación para que se realizará el registro.

Una gestión para destacar, a partir del 2021 se incorpora la segregación por sexo en los datos, y podemos observar que el porcentaje de registro en las mujeres es más alto que el de hombres; esto evidencia de que las mujeres, en su afán de conseguir incorporarse en el mercado laboral, han utilizado la herramienta ane.cr como una alternativa en su búsqueda.

Para tratar de alcanzar la meta trazada, se enviaron más de 5000 correos electrónicos a personas egresadas y en procesos de formación y capacitación para los meses de setiembre y octubre, se realizaron tres webinars en setiembre, noviembre y diciembre de orientación, registro y uso de la plataforma, mismos que contaron con una asistencia de más de 500 personas.

Para el año 2020, se da la articulación que incorpora la nueva plataforma ane.cr. El período de transición de buscoempleo.cr a ane.cr requirió de un periodo de capacitación de todos los gestores a nivel país de los Gobiernos Locales quienes en su proceso y al ser un período piloto de la plataforma requirió muchos ajustes, la migración a esta herramienta hizo difícil la

consecución del indicador, que en ese año era de 8.000 personas dado a que era una versión beta. Importante señalar que la poca afluencia de las personas usuarias a los servicios públicos de empleo producto de la pandemia y del confinamiento decretado, fue otro factor importante.

Tabla 6. Cantidad de personas intermediadas 2020-2022.

Personas intermediadas	2020	2021	2022
Femenino	3206	9888	25
Masculino	2854	7304	54
Intersexo	0	2	
Total	6060	17194	77

Los datos

Fuente: Dirección Nacional de Empleo, 2022.

anteriormente expuestos corresponden a las personas que están en proceso de intermediación registradas en la plataforma ane.cr y buscoempleo.cr. Dichos registros fueron realizados tanto por gestores de empleo del DIOPE como de las Oficinas Municipales con convenios suscritos vigentes, además, incluye el registro voluntario de personas sin haber recurrido a ningún servicio.

En cuanto al proceso de capacitación, se benefició a 198 personas gestoras de empleo en los temas de Empleate, uso de la plataforma ane.cr, asesorías en el modelo de gestión municipal y elaboración de los planes operativos anuales y preparación de informes, además se facilitó la capacitación “Búsqueda de empleo en el Mercado Oculto” en coordinación con Capital Humano.

En el marco de la pandemia se realizó la gestión de intermediación en el sector agrícola, medida de articulación ordenada con el sector para la consecución de fuerza laboral para la recolecta del café, para el año 2020 se contó con un registro de 13.131 personas como oferentes para la recolecta del café de las cuales 11.279 son nacionales y 1.852 personas extranjeras, esto mediante el formulario consensuado y creado para la recolección de datos de personas nacionales en la recolecta del café.

5.9.2. Articulación y sinergías realizadas.

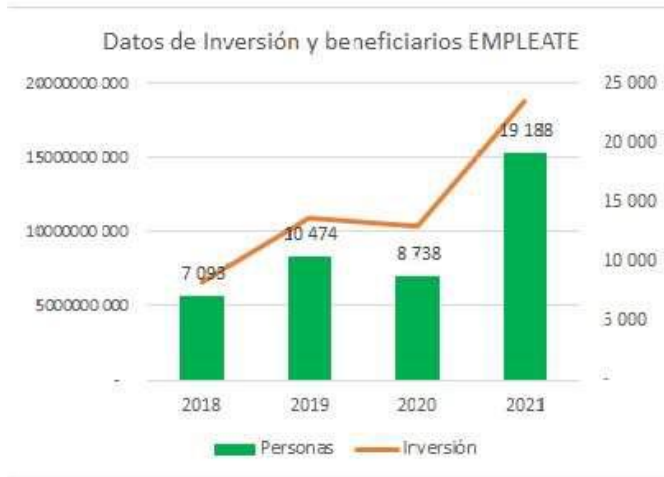
En 2021, esta modalidad trabajó en alianza con la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y centros de formación que buscan capacitar y certificar a personas para los empleos actuales de mayor demanda identificados con las empresas. En ese sentido, la articulación con empresas como AMAZON, ALIARSE y Cámaras Regionales, contribuyó a que la estrategia implementada generará buenos resultados, a través de programas como Talent Up y la estrategia 8k.

5.9.3. Beneficiarios y tasa de inserción de Empleate.

El presupuesto de Empleate para el 2021 fue de 18 mil millones de colones, lo cual permitió una cobertura de 19 mil beneficiarios. Lo más significativo fue que los ajustes en la estrategia se vieron reflejados en el incremento de la tasa de inserción laboral, más allá de contar con más presupuesto en el 2021, el uso de los recursos fue más eficiente y eficaz.

Tabla 7. Datos agregados de Inversión y beneficiarios de Empleate.

Empleate			
Año	Inversión	Personas	Tasa de Inserción
2018	6 595 580 000	7 093	18%
2019	10 974 415 000	10 474	21%
2020	10 326 078 750	8 738	25%
2021	18 764 782 750	19 188	55%
46 660 856 500		45 493	



Fuente: Dirección Nacional de Empleo, 2022.

El cuadro anterior refleja cómo a través de los años la tasa de inserción laboral ha aumentado. Pasó de ser en el 2019 un 17%, a ser en el 2020 un 25% y, finalmente, en el 2021 dio un salto a ser 55%, algo a destacar a pesar de la pandemia. Ahora bien, un dato importante de articulación y sinergia fue que el 30% de personas egresadas de los procesos de capacitación y formación para el empleo del MTSS, lograron su inserción laboral, a través del Sistema Nacional de Empleo (2020: 20%).

Como parte de las acciones de mejora y control de los centros educativos, se generó la instrucción de estandarizar el proceso y, debido a estos ajustes propuestos, se determinaron casos que no cumplieran con lo establecido.

El Despacho Ministerial, mediante oficio MTSS-DMT-OF-166-2022, le solicitó al Despacho del Viceministerio de Área Social, realizar una constante supervisión a los centros educativos que mantienen convenio con Empléate y PRONAE, con el fin de garantizar un control sobre el pago de subsidios realizados a las personas beneficiarias y, además, en oficio MTSS-DMT-OF-227-2022 se solicitó, realizar un informe sobre las acciones de supervisión realizadas en los centros educativos llamados “4.0” e “Idioma Internacional.

Consecuentemente, se instruyó a la Dirección Nacional de Empleo a través del oficio DMT-DVAS-OF-47-2022 del 21 de marzo del 2022, generar e implementar instrumentos de seguimiento y control para contar con:

- Una metodología para identificar y recomendar Centros de Formación que sea ejecutada por PRONAE.
- Tener mecanismos de control de calidad de la formación que está recibiendo cada persona beneficiaria.
- Verificación del cumplimiento de requisitos exigidos por el Programa para las personas beneficiarias y los beneficios económicos que reciben.

Actualmente, y para mejorar los procesos de seguimiento y control a los centros formativos, se estableció un protocolo, el cual establece de forma clara y concisa los pasos que realizan las personas Gestoras de Proyectos de Empléate para la elección de un Centro de Formación Aliado (CFA)¹ previo a la apertura de un proyecto de formación, siguiendo los principios de discrecionalidad administrativa y acceso igualitario al Programa EMPLEATE.

El protocolo inicia a partir de la revisión de la información prospectiva presentada por las instancias relacionadas con temas de empleabilidad que colaboran en coordinación con la Unidad Ejecutora del Programa EMPLEATE. Para ello, se resumen los siguientes pasos de control:

- Validar con las empresas que participaron del informe prospectivo o de demanda laboral, los detalles de la contratación y las necesidades de formación del personal requerido.
- Una vez realizado el análisis de la demanda de empleo de las empresas, se revisará en el listado de CFA del Programa EMPLEATE, cuáles de ellos tienen presencia territorial en la zona donde se demandan los puestos, si tienen o no una malla curricular coincidente con los perfiles de los puestos vacantes, y si debe o no ser ajustada dicha malla curricular en función de las necesidades formativas de la empresa.
- Para la selección del CFA se deberán evaluar criterios razonables bajo el principio de discrecionalidad administrativa que satisfagan de mejor manera el interés público y el de las personas beneficiarias. Además, la GPE podrá elegir las modalidades de enseñanza aplicables para cada proyecto de formación, y luego procederá con la revisión de la condición de morosidad ante la CCSS, FODESAF y el Ministerio de Hacienda para comprobar la admisibilidad de la oferta formativa presentada por el CFA.
- En caso de ser necesario, la Gestora de Proyectos Empléate (GPE) podrá consultar con las empresas interesadas el visto bueno y validación de la malla curricular, a fin de garantizar la mayor coincidencia entre el perfil de salida de las personas egresadas con respecto al perfil ocupacional requerido para los puestos vacantes. Una vez cumplidos todos los

¹ Los Centros de Formación Aliados (CFA): son entes públicos o privados que ofrecen sus servicios de formación al Programa EMPLEATE mediante la suscripción de cartas de entendimiento para la apertura de proyectos formativos subsidiados por dicho programa

pasos anteriores, la GPE seleccionará al CFA que impartirá el curso y la malla curricular aprobada.

Por lo tanto, la meta es seleccionar el 100% de los CFA mediante un protocolo de actuación estandarizado y aplicable para todos los proyectos formativos del Programa EMPLEATE, utilizando criterios razonables bajo el principio de discrecionalidad administrativa. Con ello se cumple lo dispuesto por este Despacho para mejorar el seguimiento y control de los Centro de Formación y de PRONAE.

5.10. Alianza por el Bilingüismo.

Uno de los procesos de capacitación que ha generado un resultado favorable es la Estrategia de Alianza para el Bilingüismo (ABI). Se superaron las metas que corresponden al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esto provocó que se logrará mayor inserción laboral.

Durante el año 2022, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de su programa PRONAE, modalidad EMPLEATE, logró vincular a procesos formativos con un segundo idioma a un total de 16.248 beneficiarios, invirtiendo un total de ₡15.335 millones. De este total, se tuvo un porcentaje de deserción a diciembre del 2021 del 14%, lo que significó que un total de 13.825 beneficiarios a diciembre 2021 se reportaban activos y egresados del proceso formativo. Durante el mismo año 2021 un total de 5.701 lograron graduarse de su proceso formativo y trascendiendo en sus proyectos al año 2022, 8.124 beneficiarios, los que se espera logren graduarse durante este año.

La inversión económica realizada durante estos cuatro años ha sido cercana a los 15 mil millones de colones, tomando en cuenta únicamente a las personas que logran egresar de los procesos formativos. El programa EMPLEATE, en el marco de la Alianza para el Bilingüismo, ha gestionado proyectos no solamente para el aprendizaje del inglés como segunda lengua, sino que ha diversificado la oferta conforme a las necesidades del mercado, aprobando proyectos en francés, portugués y mandarín.

En el marco de la Alianza para el Bilingüismo (ABI), se lograron importantes hitos en el sector educativo. Uno de estos es que Costa Rica cuenta con una nueva Política Educativa de Promoción de Idiomas, que marcará la pauta para la ruta trazada “Hacia la Costa Rica Bilingüe”.

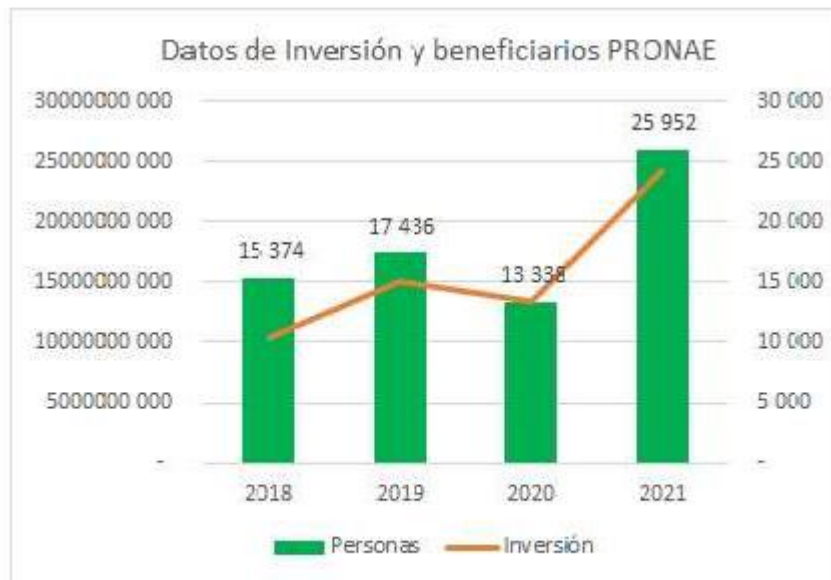
5.11. Políticas activas del mercado de trabajo: auxilio temporal por desempleo (PRONAE).

Las políticas activas del mercado de trabajo se traducen en intervenciones en el mercado laboral, enfocadas a combatir el desempleo y a mejorar los ingresos de las personas trabajadoras. Dentro de los principales instrumentos están programas para la generación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo y los servicios de empleo.

En cuanto al Programa PRONAE, se ha venido invirtiendo más recursos con ese fin. Para el año 2021, cerró con una inversión de 25 mil millones de colones, cuyo beneficio se reflejó en casi 26.000 mil personas, tal cuál se refleja en el siguiente cuadro.

Tabla 8. Inversión y personas beneficiarias de PRONAE.

PRONAE		
Año	Inversión	Personas
2018	10 375 596 250	15 374
2019	15 069 295 000	17 436
2020	13 357 256 250	13 338
2021	24 141 174 000	25 952
	62 943 321 500	72 100



Fuente: Dirección Nacional de Empleo, 2022.

Ahora bien, PRONAE comprende además de EMPLÉATE, otros subsidios, tales como obra comunitarias, capacitación, ideas productivas. Por tanto, en muchas comunidades, los hogares salen adelante con estos recursos. Se construyen aulas, acueductos, infraestructura productiva, EBAIS, delegaciones policiales, etc.

El Depto. de Generación de Empleo invierte anualmente aproximadamente 10 millones de colones en mejoras para el Sistema de Gestión de Recursos y Servicios del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), en el cual se administran los proyectos generados en el marco del PRONAE y se gestionan las planillas de los subsidios entregados a las personas beneficiarias. Además, en el año 2019 se puso a disposición del público una página para el registro de postulantes a los servicios del Programa EMPLEATE y el PRONAE, disponible en la página Web <https://infopronae.mtss.go.cr/>.

Finalmente, en el siguiente apartado se profundizará sobre las acciones generadas en el Sistema Nacional de Empleo, el cuál ha sido clave para mejorar el ecosistema institucional, articular con el sector empresarial y mejorar la prospectiva laboral con el fin de orientar la intervención pública y mejorar el flujo de servicios para el beneficio de la ciudadanía, tal cual se hace en países como Francia, Alemania y algunos países latinoamericanos.

Un elemento a resaltar es la gestión realizada desde este Despacho ante el BID para la incursión del MTSS dentro de la red de Sistemas Públicos de Empleo que lidera este organismo internacional (Red SEALC), en el cual se pueden gestar articulaciones y alianzas para potencializar experiencias a futuro para mejorar la gestión interna y aprovechar las lecciones aprendidas de otros países que pertenecen a la red.

5.12. Sistema Nacional de Empleo (SNE): orientación, intermediación laboral y formación del talento humano.

El Sistema Nacional de Empleo, conformado por el Consejo de Empleo y la Secretaría Técnica, siendo el Consejo de Empleo el órgano tripartito encargado de la toma de decisiones relacionadas al SNE, y la Secretaría Técnica quién se encarga de asesorar al Consejo de Empleo manteniendo un rol estratégico entre las instituciones rectoras y ejecutoras creando un servicio público de empleo.

Tal y como indica el Modelo de Gestión del Sistema Nacional de Empleo, publicado en el año 2022, “El SNE se asume también como un medio para propiciar la inclusión y la movilidad social, brindando especial atención a sectores de la población en condición de vulnerabilidad y exclusión social. La implementación de un Sistema Nacional de Empleo es de utilidad para contar con marcos orientadores de políticas públicas que estimulen la empleabilidad de las personas y mejoren su calidad de vida, especialmente en los sectores menos favorecidos de la población.”

La rectoría por parte del MTSS se fue consolidando con las sesiones de trabajo y su marco orientador, en las que el trabajo junto con el sector privado y organizaciones sindical brindó significativos aportes, que fueron necesarios para el cumplimiento del mejoramiento de condiciones y oportunidades laborales y de capacitación, tal y como le compete a este Ministerio.

Durante el presente período, se lograron tomar decisiones sobre instrumentos de carácter estratégico, los cuales incluyen la participación de ocho instituciones con sus políticas, mandatos y oferta programática, aportando desde su expertise y actuando como instituciones rectoras que facilitaron la confección de lineamientos específicos para la atención diferenciada de distintas poblaciones: mujeres, jóvenes, migrantes, personas con discapacidad, personas refugiadas, referencias de Puente al Trabajo. Lineamientos que fueron aprobados por la Secretaría Técnica y presentados ante el Consejo de Empleo.

Del mismo modo, se dio la creación y aprobación de:

- Modelo de Gestión del SNE aprobado y en funcionamiento. El cual cuenta con El Manual de Gestión, se constituye de cuatro capítulos y se presentan tal y como está detallado en el documento. El primero es el marco conceptual, en el cual se realiza un breve recorrido por los principales conceptos que fundamentan la comprensión del mercado laboral y la construcción de un modelo de gestión orientado a incidir e impactar ese mercado en el caso costarricense. El segundo capítulo contiene los antecedentes y justificación, realiza una contextualización del origen del SNE y del contexto global y nacional del mercado laboral. El tercer capítulo presenta al SNE y su modelo de gestión, es el núcleo fundamental del documento, estableciendo los atributos del modelo de gestión del SNE y planteando el marco orientador para su funcionamiento. Este contempla los objetivos del SNE, sus actores, población meta, criterios de priorización, componentes y su operacionalización. Por su parte, el cuarto capítulo se orienta al esbozo de las acciones prioritarias para avanzar en la implementación del SNE y el despliegue gradual de su modelo de gestión, las que, bajo una perspectiva dinámica, deberán ir siendo ajustadas, conforme a la evolución del Sistema en los macro instrumentos de programación y planificación del Estado costarricense tales como el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estratégicos y anuales de las instituciones concernidas en el SNE”.
- Jerarquía documental aprobada y vigente. Se encuentra en el Manual de Lineamientos del Sistema Nacional de Empleo, se detalla su clasificación:
 - Leyes, decretos y reglamentos: Marco legal normativo de carácter nacional que rige la organización del sistema y establece las responsabilidades y atribuciones sobre un tema o sector específicos.
 - Política pública: Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales”. (Mideplan, 2016)

- Estrategias: Curso de acción que ayudan a elegir y priorizar las acciones adecuadas en el marco de la política pública para alcanzar las metas de la organización o sistema.
- Lineamientos: Establecen los marcos de actuación o directivas para la implementación de las estrategias definidas.
- Procedimientos/ Protocolos: Conjunto de acciones o actividades documentadas que definen la forma de alcanzar resultados u objetivos de manera sistemática.
- Instructivos/ Guías: Documentos que orientan la ejecución de acciones concretas y específicas en la organización o sistema.

Figura 2. Jerarquía documental del SNE.



Fuente: Manual de lineamientos.

- Lineamientos del SNE aprobados y vigentes. El Manual de Lineamientos de Gestión del SNE define orientaciones para el desarrollo de los servicios en el marco del SNE, de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley Orgánica de las instituciones que componen el SNE y acatando el artículo 23 del decreto, que indica que todas las instituciones públicas que brinden servicios de empleo deberán asegurar los mecanismos de integración al SNE, así como apegarse a los lineamientos establecidos por el CE y la Secretaría Técnica (ST).

Los lineamientos aprobados del Sistema Nacional de Empleo son:

- LE-FBPT-C-001. Lineamiento específico para la atención de personas jóvenes.
- LE-PPT-002. Lineamiento específico para la atención de personas beneficiarias la estrategia puente al trabajo.

- LE-PD-003. Lineamiento específico para la atención de personas con discapacidad.
 - LE-M-004. Lineamiento específico para la atención de mujeres.
 - LE- PM-005. Lineamiento específico para la atención de personas migrantes.
 - LE- PM-006. Lineamiento específico para la atención de personas refugiadas.
- Plan Anual Operativo de la ANE 2022 aprobado y en ejecución. Tiene como función presentar la estrategia operativa para “consolidar los servicios de empleo y el rol particular de la ANE dentro un enfoque sistémico, las instituciones que también componen el SNE deberán gradualmente disponer e integrar su propia oferta programática en consonancia con los lineamientos y componentes definidos según acuerdos del Consejo de Empleo, así como, según sus propios marcos normativos y competencias.”
 - Avances en la habilitación de 16 Unidades de Empleo en distintas áreas del país. Estos instrumentos, pretenden facilitar la búsqueda de empleo, y la vinculación entre el ofertante y el demandante por medio de la firma de convenios interinstitucionales entre el MTSS y municipalidades, cámaras y asociaciones de todo el país. Se menciona a las quince municipalidades y organizaciones que han implementando las Unidades de Empleo son: Siquirres, San Marcos de Tarrazú, Talamanca, Buenos Aires, Matina, Limón, Acosta, Nicoya, Pococí, La Cruz, San José, Coto Brus, CAMTIC, AGECO y SIFAIS. Es así, como se ha logrado escalar la articulación con los gobiernos locales, como entes clave para la implementación de las acciones a nivel territorial.

5.13. Estrategia Nacional de Transición a la Economía Formal (ENTEF).

En octubre del año 2016, el Gobierno, las organizaciones sindicales y empresariales, acordaron tripartitamente implementar la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En julio de 2021 se tomó la decisión de revisar la estrategia y definir una priorización de acciones más acotadas al contexto económico y del mercado de trabajo derivados de la COVID-19.

La Estrategia Nacional de Transición a la Economía Formal (ENTEF) establece un mecanismo de implementación, gobernanza, seguimiento y monitoreo de la Estrategia que descansa en tres espacios: el Espacio Tripartito de Alto Nivel (ETAN), como ente tomador de decisiones; las Comisiones Técnicas Tripartitas compuestas por representantes de cada institución (Ministerio de Hacienda, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Instituto Nacional de Aprendizaje), el sector trabajador y empleador, en cada uno de los 4 ejes que componen la Estrategia, para garantizar su implementación; y, la Secretaría Técnica a cargo del MTSS. Así como el apoyo y guía por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Durante varios años, a pesar de la pandemia por COVID-19, se realizaron avances en acciones específicas contenidas en el plan original, como también en acciones complementarias que se definieron en el camino. Con esto se logró, aún con el fuerte impacto de la pandemia, tener un espacio de respuesta para contener el aumento de la informalidad.

A partir del acuerdo de 2021, se definió un Plan de Acción, que fue trabajado mediante fichas que en las que cada institución completaba la información como: eje estratégico a trabajar y las acciones específicas para su cumplimiento, metas y responsables. En esta etapa se contó con un liderazgo temático de cada una de las instituciones tanto a nivel técnico como jerárquico.

Las siguientes acciones priorizadas son generadas a través del esfuerzo realizado mediante las Comisiones Técnicas Tripartitas, en las que el apoyo entre sectores, el diálogo y la voluntad fueron indispensables para hacerlas realidad. Estas acciones fueron presentadas el 31 de enero 2022, en el Espacio Tripartito de Alto Nivel, en donde también se plasmó una propuesta de hoja de ruta para que la nueva administración le dé continuidad:

- Desde el Eje de Protección Social, se acordó extender la cobertura del servicio doméstico en un 2% anual, así como extenderlo a los sectores agropecuario, construcción, y pequeñas y medianas empresas, con un enfoque de género.
- Otro importante acuerdo, es expandir el modelo de ventanilla única de manera gradual y constante, con la guía de un manual de implementación, a fin de darle cobertura a la mayor cantidad de gobiernos locales para propiciar la formalización de las empresas, impulsado desde el Eje de Facilitación de Trámites. También el desarrollo de una plataforma empresarial electrónica para personas emprendedoras y PYME, considerando variables de género.
- En cuanto al Eje de Simplificación Tributaria y Contribuciones Sociales, se acordó facilitar el acceso de empresas y unidades económicas del sector de la economía informal al sistema tributario, mediante la generación de mecanismos y regímenes adecuados a sus actividades económicas; la promoción de información y educación tributaria; así como la implementación de planes piloto que incluyan incentivos para la formalización. Se planea incrementar las actividades incluidas en el Régimen Simplificado, donde hay mayor incidencia de mujeres empresarias versus la cantidad de hombres, así como implementar un Régimen de Simplificación Tributaria para el sector ganadero de carne.
- Articulación con la consulta que planteó el Poder Ejecutivo al Consejo Consultivo Económico Social de Costa Rica: La protección social como un derecho humano fundamental y un factor clave en el tránsito hacia la economía formal de personas trabajadoras independientes, las y los patronos de microempresas y las personas emprendedoras.

5.14. Pensiones: Fortaleciendo el papel rector del MTSS dentro del campo de la Seguridad Social.

Las pensiones o jubilaciones son parte importante del sistema de seguridad social de un país, el cual busca garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte; mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas por ley, para eso, los fondos deben asegurar a la población los recursos necesarios.

Desde hace algunos años, el Gobierno ha venido realizando importantes reformas legales para establecer tope a las pensiones de lujo, dado el excesivo gasto público que esto genera.

Tabla 9. Cantidad de pensiones de lujo que se aplicaron durante el año 2021.

	2021	2022
Otorgamiento de pensiones originales con tope establecido en la Ley 9388.	14	6
Otorgamiento de Prejubilaciones de JAPDEVA con el tope máximo sin posposición de la CCSS, según Ley 9764.	2	-
Topes establecidos de traspasos de pensión, a beneficiarios, estableciendo primero el tope de la Ley 9388 y luego el porcentaje a otorgar.	13	7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DNP, 2022.

En el tema de recuperación de sumas giradas de más, con lo cual el Ministerio cuenta con un Órgano Director dedicado exclusivamente a tal fin, se han realizado varias articulaciones con otras instituciones para disminuir los montos de sumas giradas de más: Tribunal Supremo de Elecciones, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

5.14.1. Auditorías de la CGR y la Auditoría Interna.

Se gestionó el cobro de sumas giradas de más ante los Entes Deductores de Ley, de conformidad con lo instruido mediante la Directriz N° DIR-TN-03-2018 del Ministerio de Hacienda.

Los informes generados por la Contraloría General de la República han sido atendidos por la Dirección Nacional de Pensiones, pero esperamos pronto un informe nuevo de la CGR sobre sumas de más, donde se incorporen las consideraciones especiales a los trabajadores.

5.14.2. Pago de los 13.000 mil millones a la CCSS.

En el Presupuesto de la República, dentro del Título 231 REGÍMENES DE PENSIONES, Programa 743, a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda incluyó la subpartida 60103-204 denominada “CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CUOTA ESTATAL POR CONCEPTO DE SEGURO DE PENSIONES, TRABAJADORES SECTOR PRIVADO Y SECTOR DESCENTRALIZADO, SEGÚN LEY N° 17 DEL 22/10/1943, LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REFORMAS)” (ver informe técnico administrativo de la Dirección Nacional de Pensiones N°DNP-DEA-FCE-7-2022 del 28 de febrero de 2022).

Que, de acuerdo a lo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene asignado en su presupuesto el monto por concepto de Cuota Estatal para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, por lo que le corresponde girar a esa Institución la suma de ₡13,771,485,394.00 (TRECE MIL SETECIENTOS SETENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO COLONES EXACTOS), correspondiente al mes de octubre de 2021. Estamos a la espera de la resolución para ordenar el giro de los recursos.

Sin embargo, debido a que este pago se gestionó de manera tardía, el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social aperturó una investigación preliminar para investigar la verdad real de los hechos y determinar si procede sentar responsabilidades por el atraso en el pago de esta factura de importante cuantía. En este momento, el informe final con las recomendaciones pertinentes se encuentra en el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social del Área Social.

5.15. FODESAF: Programas de protección social selectivos y eficaces.

La Ley N°5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, del 24 de diciembre de 1974, y su reforma, mediante la Ley No. 8783 del 13 de octubre del 2009, dan sustento al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), y a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), que lo administra. El fin primordial del FODESAF es destinar recursos para financiar programas y servicios de las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en la Ley N°8783, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social.

Con este espíritu, dicha ley establece como uno de sus principios: corresponde a la DESAF controlar y supervisar la justa ejecución de los programas sociales financiados con recursos del Fodesaf y garantizar el fiel cumplimiento de la legislación. Con base en este principio y en la

importancia que tiene para la rendición de cuentas y continuidad de los programas, el evaluar la eficacia, uso e impacto de estos, se dio un fuerte énfasis en la evaluación y fiscalización de los programas sociales. Se realizaron las siguientes evaluaciones de programas sociales:

Tabla 10. Resumen de las evaluaciones realizadas a programas sociales financiados con recursos FODESAF 2016-2021.

Institución a cargo del programa	Programa social	Tipología	Año
IMAS	Programa Avancemos	Procesos/ Resultados	2021
PANI	Programa Protección de los niños, niñas y adolescentes - modalidad fondo de la Niñez y Adolescencia	Diseño	2021
CCSS	Régimen no contributivo de pensiones	Diseño/ Procesos/ Resultados	2019-2021
MEP	Programa de alimentación y nutrición del escolar y adolescente	Procesos/ Resultados	2020
IMAS	Protección y promoción social Redcudi	Diseño	2019
MTSS	Programa Nacional de Apoyo a la microempresa	Impacto	2018-2019
CONAPDIS	Pobreza y discapacidad/ Alternativas residenciales	Resultados	2018
BANHVI	Fondo subsidio para la vivienda (Fosuvi)	Diseño/ Procesos/ Impacto	2017-2018
CONAPAM	Construyendo Lazos de solidaridad	Diseño/ Procesos/	2016-2017

Fuente: Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Se logró la simplificación y consolidación de los instrumentos aplicados a los programas para la aprobación, fiscalización y evaluación de los planes-presupuesto, tomando en cuenta las metodologías más modernas de gestión de resultados para el desarrollo. Con ello, se mejora no solo la gestión y desempeño de los programas, sino que se aumenta su nivel de evaluabilidad, con lo que, a futuro, se facilitan las tareas de identificación de espacios de superación y la implementación de procesos de mejora continua. Además, en esta área se continuó con el proceso de fiscalización de los programas con la metodología mixta in situ y mediante datos, generando información valiosa para el cumplimiento de la Ley N°5662 y la mejora de los programas.

En cuanto a la evaluación, se logró consolidar un equipo interno de gestores de evaluación, que continuaron generando evaluaciones profundas a programas sociales, con miras a mejorar su desempeño de manera continua. Los hallazgos de las evaluaciones llevadas a cabo al Programa Avancemos del IMAS y MEP, y el Fondo de Niñez y Adolescencia del PANI, se convirtieron en recomendaciones que están siendo implementadas por parte de las instituciones ejecutoras, para el beneficio de quienes reciben subsidios sociales.

Parte del proceso evaluativo es la etapa de difusión de resultados, la cual, además de dar cuenta del uso de fondos públicos, busca mejorar la gestión de los programas siempre en beneficio de la población beneficiaria del FODESAF (personas en condición de pobreza y pobreza extrema). De ahí, radica la importancia de establecer acuerdos con la unidad ejecutora a fin de cumplir o poner en práctica las recomendaciones. Esta actividad se formaliza por medio de una carta de gerencia, firmada por el superior de la institución. El equipo de trabajo de la unidad es el encargado de coordinar y dar seguimiento a esta función. La firma de estas cartas de gerencia es otro de los logros alcanzados durante la gestión.

Un avance de gran relevancia es sistematizar en un compendio las recomendaciones de las evaluaciones 2018-2022 y lograr implementar y resolver recomendaciones que datan incluso desde el año 2014. DESAF genera un informe consolidado del estado de la atención a las recomendaciones de los informes de evaluación, que consolida todas las recomendaciones en curso de atención por parte de las instituciones ejecutoras de recursos, así como su grado de implementación. Esta es una herramienta de transparencia y seguimiento sobre el proceso de mejora institucional profunda, de los programas sociales. Dicho informe se nutre de los informes de seguimiento a los planes de acción de cada programa evaluado, y próximamente también se generará informes de incidencia de todas las evaluaciones.

Como parte de las acciones de mejora del sistema de control interno, es justo destacar que la DESAF ha desarrollado, a través de una contratación a un tercero experto, la elaboración de un sistema denominado “Sistema Integral de Gestión de la Desaf”, el cual incluye toda la información presupuestaria como programática del FODESAF, referente a los programas sociales que

ejecutan las instituciones que reciben recursos del Fondo. Lo cual favorece, agiliza y se registra de forma inmediata la información que se tramita, así como los sistemas de información.

El Sistema permitirá trabajar en línea con las instituciones ejecutoras, previendo que terceros puedan modificar información en trámite o bien aprobada, con roles específicos para los usuarios. Esto evitará reprocesos, reducirá errores humanos y agilizará el trámite de documentación tan relevante como son los planes-presupuesto de las instituciones ejecutoras del FODESAF. El Sistema está listo para su puesta en producción, sin embargo, el ataque cibernético ha retrasado su puesta en operación.

De alta importancia son las disposiciones pendientes con la CCSS y el Ministerio de Hacienda, a saber:

- Informe DFOE-SAF-IF-00007-2019 “Informe de Auditoría carácter especial sobre endeudamientos no registrados del Sector Público no Financiero” 2019. La recomendación 4.11 Conciliar los registros de la Cuenta por Cobrar del Fodesaf al Ministerio de Hacienda con la Cuenta por Pagar del Ministerio de Hacienda al Fodesaf, incluida por la Dirección General de Contabilidad Nacional en los estados financieros del Poder Ejecutivo, y la cifra de esta Dirección con la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda al 30 de junio 2020. Situación actual: pendiente, con Oficio DM-1383-2021 del 10 de diciembre 2021, por medio del cual el Ministro de Hacienda le comunica a la CGR que es materialmente imposible el reconocimiento de la deuda del FODESAF, al mismo tiempo que le envió copia del Informe Técnico Final y se está a la espera de la respuesta por parte de la CGR.
- DFOE-SOC-IF-00019-2019 “Informe de auditoría de carácter especial en el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) sobre el estado de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Situación actual: pendiente, la única disposición que se encuentra pendiente es la 4.4, “Definir e implementar conjuntamente los procedimientos contables suficientes que permitan preparar y presentar los estados financieros del FODESAF con base en el marco contable definido por la Dirección General de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda basados en las NICSP. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2020, una certificación que acredite que dichos procedimientos han sido definidos, y a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación que haga constar su implementación (NICSP), al 31 de diciembre de 2018”,
- Oficio conjunto GF-1405-2022 / MTSS-DESAF-DG-346-2022 del 07 de abril 2022, por medio del cual la DESAF y la Gerencia Financiera de CCSS, le comunican a la CGR las acciones emprendidas en el proceso de cumplimiento de la disposición 4.4: conciliación de saldos de cuentas y registros contables, políticas contables, matriz de autoevaluación

de implementación de NICSP y cronograma de trabajo para el cumplimiento de NICSP. Por lo tanto, se solicita a CGR ampliar el periodo de cumplimiento al 31 de marzo de 2024.

5.16. Economía Social Solidaria.

Se formuló la Política Nacional de Economía Social Solidaria en el 2019 y es declarada de interés público nacional en el 2020. Se consolidaron dos productos específicos:

- Productos y servicios financieros orientados a la economía social solidaria: articulación con el SBD.
- Servicios de formación y capacitación sobre economía social solidaria, en coordinación con la academia (UCR y UNED).

5.16.1. Criterio jurídico sobre la jerarquía documental para PRONAMYPE. Priorización de los contratos por encima de los decretos dado que hace mención al Código de Comercio.

Que mediante oficio DMT-VESS-OF-27-2022 del 01 de marzo del 2022, mismo que hace referencia a la situación del Contrato de Fideicomiso 02-99/MTSS/PRONAMYPE/BPCP, en relación a las modificaciones que se han realizado por medio de los Decretos Ejecutivos y Adendas respectivas, las cuales se invocan en el citado oficio.

En el oficio DMT-VESS-OF-27-2022 invocado, se menciona también que de acuerdo al criterio de la asesora legal de ese Viceministerio y Dirección, DMT-VESS-OF-19-2022, se requiere claridad en cuanto a las responsabilidades que en su momento y hasta la fecha, cada una de las partes (fideicomitente y fiduciario) han asumido; en especial las de las Unidades Técnicas de Apoyo, que es el apoyo en crédito y finalidad. Con el oficio DAJ-AIR-OF-96-2022, la Dirección Jurídica de este Ministerio envía su respuesta ofical sobre la jerarquía documental en relación con los contratos y los decretos ejecutivos del fideicomiso PRONAMYPE.

5.16.2. Uso de SICOP para la contratación de nuevos proyectos. Vigencia de la nueva Ley de Contratación Administrativa.

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y a la Movilidad Social (PRONAMYPE), forma parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), institución rectora y ejecutora de la política laboral y de seguridad social del país, dirigida a personas trabajadoras, empleadoras, pensionadas y de otros sectores sociales vulnerables, según corresponda por ley, para propiciar el trabajo digno y contribuir al desarrollo social. Para ello, se requiere aumentar la productividad y el entorno de operación de las microempresas para que la economía sea más dinámica y sus beneficios consistentes y sostenibles.

PRONAMYPE responde a una necesidad de la población al ofrecer una oferta integrada de acceso a sus productos y servicios, tales como créditos en las condiciones más blandas del mercado, capacitación, asistencia técnica y capital semilla. Estos servicios contribuyen a la generación de recursos, mejor distribución de los mismos, asegurar la sostenibilidad de los microemprendimientos, impulsar proyectos productivos y fomentar la empleabilidad.

El uso de recursos públicos se debe hacer de forma responsable pero sin perjudicar a los beneficiarios de los programas de ayuda social, como lo son los productos de la Unidad de Desarrollo Empresarial de la Dirección de Economía Social Solidaria. En el caso de capital semilla, se giró la instrucción al Viceministerio de Economía Social Solidaria para que determine si era necesario la implementación del SICOP en la entrega de los recursos de capital semilla, conforme a la norma presupuestaria 14 del ejercicio económico 2022.

El Viceministro de Economía Social Solidaria indica que los fondos de capital semilla, son recursos no reembolsables provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que se otorgan a proyectos productivos, viables y factibles en el proceso de iniciación y puesta en marcha, dirigidos a personas físicas no sujetas de créditos comerciales, que visualizan una oportunidad de mejorar su competitividad, rentabilidad e innovar para ampliar o ingresar a nuevos mercados, mismos que se otorgan por medio del Fideicomiso 02-99/MTSS/PRONAMYPE/BPCD.

Para dicho otorgamiento el fiduciario, realiza adquisiciones y servicios basados en los principios de la Ley de Contratación Administrativa, por ser el fideicomiso una figura privada que administra fondos públicos, fundamentado en la Ley N°7494, que tiene sus excepciones con respecto al uso de la plataforma SICOP, ya que no todas las instituciones, programas o procesos son ajustables a la plataforma.

Es por lo anterior que, se encargó la tarea al fiduciario para que emita un criterio legal sobre la obligatoriedad de implementar SICOP ante la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Contratación Administrativa.

5.16.3. Protocolo de priorización y estandarización de criterios para el otorgamiento de capital semilla.

La Dirección de Economía Social Solidaria, ejecuta sus fondos hacia los beneficiarios por medio del Fideicomiso 02-99 MTSS PRONAMYPE/ Banco Popular, en la Sesión Ordinaria No.22-2020, el 09 de diciembre del 2020, se generó el Acuerdo Firme 4092, “...Los desembolsos de capital semilla y recursos no reembolsables quedan suspendidos...” cuando se presentó el informe UF-1729-2020, entre este informe las razones expuestas estuvo la afectación económica causada por el COVID 19, que al contraer la economía, causó que la colocación de créditos se redujera consideradamente y la capacidad de pago de las personas que contrajeron créditos con el

programa en años anteriores, por lo que al disminuir estas dos fuentes de recursos del Fideicomiso, tomó la decisión anteriormente mencionada.

Una vez estabilizada, de cierta forma, la sostenibilidad del fondo del PRONAMYPE, se logra tomar el acuerdo de autorizar recursos para los productos de capital semilla que fueron debidamente solicitados. En relación con la gran disponibilidad de presupuesto de ejecución, se determinó la importancia de establecer un plan de ejecución de la Unidad de Desarrollo Empresarial. Ese instrumento se denominó “Política y Plan de Ejecución de la Unidad de Desarrollo Empresarial, del Programa Nacional a la Microempresa y Movilidad Social.”

Al contar con la política mencionada, se está fortaleciendo el reglamento de Capital Semilla, del Fideicomiso 02-99 MTSS/PRONAMYPE/BPDC.

5.16.4. Casos judicializados.

El Comité Especial, en el año 2020, después de agotadas todas las gestiones de conciliación para lograr la recuperación de los recursos adeudados (realizadas desde el 2018) define rescindir el contrato con las tres organizaciones (COPELLANOBONITO / COOPEMUPRO / FUNDACIÓN MUJER), para lo cual tomó el Acuerdo Firme 4012, de la Sesión N°3 del 24 de febrero del 2020, y trasladar el grupo de operaciones al Departamento PRONAMYPE del Ministerio de Trabajo (fideicomitente), para que autogestionara el proceso de recuperación de las operaciones correspondientes de cada organización.

En ese mismo año (2020), se gestionó una DENUNCIA ANTE LA FISCALÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO, DE LAS CARTERAS AUTO RECUPERADAS. La Dirección Ejecutiva de PRONAMYPE, previa coordinación con el Despacho de la Ministra de Trabajo y la Dirección Jurídica del MTSS, presentó denuncia ante el Ministerio Público, mediante oficio DESS-OF-14-2020, de fecha 5 de marzo de 2020, a la cual, se le asignó el número de expediente 20-000208-0619-PE.

5.16.5. Escenarios de sostenibilidad de PRONAMYPE.

Es necesario resaltar el hecho de que, para incursionar en la realización de propuestas de mejora del programa, sobre todo cuando se tiene a la vista la necesidad de un remozamiento total del programa, es imprescindible realizar una lectura de las fuerzas y las tendencias macro y micro entorno, que en muchos casos determinan el funcionamiento y desempeño de cualquier organización. Al realizar un ejercicio somero de leer el contexto que rodea PRONAMYPE, se observan aspectos tales como:

Uno de los aspectos que más ha impactado a PRONAMYPE, sobre todo a nivel operativo, es el “normativo”. Dentro de este, se han emitido múltiples Decretos Ejecutivos, que han incidido en

la forma de operación del Programa, y que indirectamente han afectado la forma de operar del fideicomiso, y hoy este punto representa de sus mayores debilidades.

A nivel de política de gobierno, se han dictado orientaciones políticas y prioridades de acción (que se han reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo), sin embargo, no se observa una coherencia entre las prioridades y la forma de permear dichas políticas en el nivel operativo de PRONAMYPE (traducidas en metas de los PAO's anualizados), creando disonancia en la gestión, y brechas importantes en la rendición de cuentas asociado al cumplimiento de metas.

La emisión de nueva normativa como el SINIRUBE, impactó fuertemente el potencial de ampliar la cobertura de beneficiarios, barrera que al asociarse con otro aspecto crucial como lo son las fuentes de recursos actuales PRONAMYPE, recrudescen aún más el margen de acción del programa.

Es por lo anterior, y en vista de las limitaciones que tiene el programa, se han determinado cinco escenarios:

- Escenario 1: Panorama deseado de PRONAMYPE (según lectura del contexto a diciembre 2021).
- Escenario 2: Eliminar figura del fideicomiso y terminar de trasladar operativa al MTSS.
- Escenario 3: PRONAMYPE enfocado en el fortalecimiento y posicionamiento de la Economía Social Solidaria (DESS).
- Escenario 4: Fusión del Fideicomiso PRONAMYPE, con el Fideicomiso FIDEIMAS (Según proyecto de ley, expediente 22.327).
- Escenario 5: Valoración de posibles mejoras a PRONAMYPE, en el corto plazo (enero-abril-21) y el mediano plazo (nueva Administración).

5.16.6. Sostenibilidad del Viceministerio de Economía Social Solidaria (Director con recargo y Viceministerio creado por Decreto Ejecutivo).

El rol de Viceministro de la Economía Social Solidaria no tiene plaza asignada, por lo que la plaza, y el salario que se asigna es el que corresponde al Director de la Dirección de Economía Social Solidaria, quien además (según contrato del fideicomiso 02-99-PRONAMYPE-MTSS-BPDC), corresponde también desempeñar el rol de Director Ejecutivo del Fideicomiso.

Esta situación, según la perspectiva externada por el equipo de PRONAMYPE, ha generado grandes vacíos en el proceso de toma de decisiones, así como de acompañamiento que le corresponde al líder del Programa, ofrecer a los diferentes equipos de trabajo, sin dejar de lado que la labor gerencial, al ser tan atomizada, entre varios roles de liderazgo en una misma persona, imposibilita el enfoque, la comprensión y la atención oportuna de los problemas del diario quehacer, habiendo tenido que asumir otras personas dentro del programa (con otras funciones asignadas).

5.17. Rectoría y Secretaría del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social.

La rectoría del Sector Trabajo Desarrollo Humano e Inclusión Social, recae sobre la persona jerarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en ocasión de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN, publicado en La Gaceta N° 111 del 21 de junio del 2018).

Dicho sector se conforma por las siguientes instituciones: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) del Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) actualmente nombrado Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) y Junta de Protección Social (JPS).

En ocasión de dicha rectoría, se creó la Secretaría Sectorial mediante, Decreto Ejecutivo N°34986-MP-PLAN del 16 de diciembre del 2009, publicado en La Gaceta N°19 del 28 de enero del 2009:

"Artículo 3 Secretarías Sectoriales: Créase una Secretaría Sectorial en cada sector como órgano asesor, coordinador y planificador dependiente de cada Ministro Rector. Cuando en un sector exista más de un Ministro Rector, cada uno dispondrá de su Secretaría Sectorial, pero debiendo cumplir sus funciones de manera conjunta.

Las Secretarías Sectoriales podrán estar a cargo de viceministros o de otros funcionarios a quienes designe el respectivo Ministro Rector. (...)"

En virtud de lo establecido en el artículo anterior, se designó la Secretaría Sectorial en la Dirección General de Planificación del Trabajo, instancia responsable de apoyar y asesorar a la persona ministra rectora, en la orientación de los procesos de planificación y diversos procesos del Sector Trabajo Desarrollo Humano e Inclusión Social.

A continuación se detalla el cumplimiento de metas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, para el año 2021:

Tabla 11. Cumplimiento Metas PNDIP 2019-2022 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, año 2021.

Descripción del indicador	Institución	Meta 2021	Resultado 2021	Porcentaje de cumplimiento
Tasa anual de cobertura de personas trabajadoras asalariadas, tuteladas por la Inspección de Trabajo, a nivel nacional	MTSS	22%	29%	131,82%
Porcentaje de personas egresadas de los procesos de capacitación y formación del MTSS, registradas en la plataforma informática única, que están en proceso de intermediación de empleo.	MTSS	70%	33,85%	48,36%
Porcentaje de personas egresadas de los procesos de capacitación y formación para el empleo del MTSS, que lograron su inserción laboral , a través del Sistema Nacional de Empleo.	MTSS	25%	55,34%	221,36%
Número de personas egresadas de los procesos de Capacitación y Formación del MTSS, según la Estrategia de Alianza para el Bilingüismo (ABI) .	MTSS	4.050	5.701	140,77%
Número de personas en condición de discapacidad insertas en el mercado laboral producto del proceso de intermediación laboral o de estrategias con el sector empresarial impulsadas por el MTSS.	MTSS	80	51	63,75%
Variación interanual del total de ocupados en empleo informal, según la Encuesta Continua de Empleo.	MTSS	-19.500	-104.151	534,11%
Número de personas beneficiadas de las intervenciones públicas articuladas , accesibles e inclusivas	INAMU CONAPAM CONAPDIS	82.117	173.279	211,01%

para la promoción y protección de derechos humanos.	PANI MTSS			
Número de organizaciones de la ESS con proyectos productivos que reciben capacitación, asistencia técnica o financiamiento	MTSS DINADECO IMAS INFOCOOP INDER INAMU	138	188	139,13%

Fuente: Secretaría Sectorial Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022).

Tabla 12. Cumplimiento Metas PNDIP 2019-2022. Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, año 2021.

Descripción del indicador	Institución	Meta 2021	Resultado 2021	Porcentaje de cumplimiento
Porcentaje de personas egresadas del INA y registradas en la plataforma informática única, que están en proceso de intermediación de empleo.	INA	40%	55%	137,50%
Porcentaje de población migrante regularizada a través de los programas de migramóvil .	DGME	20%	24%	120,00%
Porcentaje de instituciones públicas que aplican el Índice de Gestión en Discapacidad y Accesibilidad (IGEDA).	CONAPDIS	95%	61%	64,21%
Porcentaje de acciones del Plan de	INAMU	90%	83%	92,22%

Acción PIEG 2019-2022 en ejecución.				
Porcentaje de acciones del Plan de acción PLANOVI 2018-2022 en ejecución.	INAMU	80%	55%	68,75%
Número de hogares en situación de pobreza atendidos, según el registro nacional del SINIRUBE, a nivel nacional y regional	IMAS	50.000	119.517	239,03%
Número de hogares en pobreza que reciben una atención integral incluyendo aquellos que forman parte de la Estrategia Nacional para la reducción de pobreza “Puente al Desarrollo” .	IMAS	14.516	33.791	232,78%
Número de mujeres atendidas por el Programa Avanzamos Mujeres según el registro de SINIRUBE.	INAMU	10.000	9.774	97,74%
Número de nuevas Pensiones del Régimen No Contributivo otorgadas	CCSS	5.000	5.031	100,62%
Número acumulado personas con pensión otorgada del Régimen No Contributivo de Pensiones	CCSS	134.633	134.656	100,02%
Número de personas estudiantes de secundaria que reciben beneficio de Avancemos según el registro de SINIRUBE	IMAS JUDESUR	184.250	192.733	104,60%
Porcentaje de personas estudiantes de secundaria beneficiarias de Avancemos que permanecen en el sistema educativo según el registro de SINIRUBE	IMAS	79%	70,7%	89,49%
Número de adolescentes madres becadas para la permanencia en el sistema educativo, en cualquier oferta educativa del MEP, según el registro de SINIRUBE	PANI	2.500	2.597	103,88%

Número de estudiantes de primera infancia y primaria en situación de pobreza con transferencia monetaria condicionada del Programa Crecemos.	IMAS	200.000	220.643	110,32%
Número de niños y niñas que ingresan por primera vez al Programa Nacional Red de Cuido	PANI	1.500	2.104	140,27%
Número de niños y niñas beneficiarios del subsidio de cuido y desarrollo infantil del IMAS según SINIRUBE 2021-2022	IMAS	25.000	26.197	104,79%
Número de niños y niñas sobre la línea de pobreza atendidos en servicios de cuido, registrados por la Secretaría Técnica de la REDCUDI a nivel nacional y regional.	ST-REDCUDI	500	0	0%
Número de personas adultas mayores (PAM) atendidas según el registro de SINIRUBE	CONAPAM-IMAS	28.900	28.480	98,55%
Porcentaje de implementación del Proyecto “Línea Dorada”	CONAPAM-JPS	75%	63,75%	85,00%
Número de proyectos de infraestructura social inclusivos e interculturales ejecutados.	JUDESUR DINADECO IMAS	36	40	111,11%
Número de pueblos indígenas con proyectos de infraestructura social ejecutados (AyA).	AyA	3	3	100,00%
Número de proyectos con etapa de prefactibilidad concluida a desarrollarse mediante Fideicomiso de Obra Pública.	PANI	-	-	-
Porcentaje de acciones afirmativas para la población LGTBI ejecutadas	Comisionada LGTBI de la Presidencia	30%	33%	110,00%
Porcentaje de instituciones del Estado que aplican acciones afirmativas, programas y proyectos en favor del bienestar de	Comisionada LGTBI de la Presidencia	30%	25%	83,33%

la población LGTBI.				
Porcentaje de instituciones con funcionarios con capacidades mejoradas para la prestación de servicios de la población LGTBI.	Comisionada LGTBI de la Presidencia	40%	82,50%	206,25%
Número de personas con discapacidad atendidas en situación de pobreza que reciben una transferencia monetaria según registro de SINIRUBE Nacional y Regional.	CONAPDIS	4.565	5.532	121,18%

Fuente: Secretaría Sectorial Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022).

Para el período del 2022, la Secretaría deberá realizar los siguientes procesos:

- Programación Presupuestaria 2023 del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social.
- Seguimiento Semestral 2022 de las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022.
- Seguimiento Anual 2022 de las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022.
- Seguimiento del Plan de Acción 2022 del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022.
- Elaboración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.

5.18. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales.

Resulta satisfactorio resaltar que el Departamento de Asuntos Internacionales se encuentra posicionado como el órgano competente de la Cartera de Trabajo y Seguridad Social para coordinar las relaciones que emanan de todos los organismos y foros internacionales atinentes, en los que el país es Estado Miembro, tomando en cuenta su experiencia y conocimiento acumulado. Además, es el responsable de velar por el seguimiento de los compromisos que emanan de los instrumentos internacionales relacionados con el trabajo, la seguridad social y derechos humanos afines, a través de la coordinación para la obtención de insumos de cada una de las instituciones involucradas.

A partir del ingreso de Costa Rica como Estado Miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mediante Ley de aprobación N°9981 del 21 de mayo de 2021, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social participa con un rol líder en la atención de los requerimientos tanto del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC, siglas en inglés), que evalúa las políticas relativas al sector laboral, social y de mercado de trabajo, así como su participación como institución colaboradora en el Comité de Análisis Económico y del Desarrollo (EDRC), que cubre las áreas de su desempeño y la productividad, principalmente.

De acuerdo con el marco legal existente y en aras de la consecución del interés público y el cumplimiento de los objetivos del Estado, se hizo necesario centralizar en un órgano nacional de coordinación estratégica la función de liderar, unir y organizar los esfuerzos relativos al diseño, la promoción de la cooperación y ejecución de las acciones, actividades, iniciativas, planes, proyectos y programas desarrollados en el marco del proceso de acercamiento e ingreso de Costa Rica a la OCDE. Para ello, se definió como el órgano del Poder Ejecutivo encargado de liderar, guiar y coordinar el proceso de ingreso de Costa Rica a la organización al Ministerio de Comercio Exterior, así como establecer los lineamientos y los criterios de carácter general para orientar la labor de los órganos y entes del Sector Público que participen en los grupos, comités, iniciativas, programas, foros, revisiones u otras actividades de la OCDE.

El Departamento de Asuntos Internacionales es la dependencia que funge como contraparte institucional ante el Ministerio de Comercio Exterior, formalizado a través de la circular MTSS-DMT-CIR-025-2021 de fecha 5 de noviembre de 2021 y oficio MTSS-DMT-OF-85-2022 de enero de 2022 del 25 de enero de 2022 (respuesta a oficio DM-COR-CAE-0039-2022 del 21 de enero de 2022), a partir del ingreso y membresía de Costa Rica a la OCDE.

5.19. Administración y finanzas en el MTSS.

5.19.1. Reestructuración física de oficinas centrales.

A través del Decreto N°42561-H de fecha 01 de octubre de 2020, se establecieron disposiciones sobre la necesidad de renegociar a la baja los contratos de arrendamiento de edificios, locales y terrenos, mismo que señala entre otras cosas lo siguiente:

“Artículo 7. Los máximos jefes institucionales de la Administración Central, deberán observar y colaborar con todo lo dispuesto en el presente decreto en todos sus extremos, facilitando y respaldando el proceso de negociación en todo lo que se requiera.”

Es por ello, que en cumplimiento a estas disposiciones, la Dirección General Administrativa Financiera y los Despachos Viceministeriales, trabajaron en una propuesta integral que permitiera la reorganización física, siendo que la institución contaba con espacios que se podrían optimizar y ser aprovechados por las Direcciones ubicadas en edificios alquilados y, de esta forma, generar un ahorro a la Administración, sin perjudicar ni entorpecer la labor de ninguna persona funcionaria.

Asimismo, se optó por buscar alquileres que generarán un ahorro y la creación de un telecentro, entendiéndose este como un lugar físico destinado y acondicionado por el MTSS, en el cual las personas funcionarias teletrabajadoras puedan presentarse a realizar trabajo presencial cuando así lo requiera en atención de sus funciones y bajo previa coordinación con la jefatura inmediata.

A continuación, se detallan las gestiones realizadas por el equipo de trabajo:

- Finiquito de la contratación de alquiler del Edificio Aurora y Nauyaca. Se procedió a contactar a las personas propietarias de los inmuebles para finiquitar los contratos de arrendamiento, con el objetivo de reubicar a las dependencias en otros espacios físicos que generaran un ahorro para la Administración.
- Traslados internos dentro del Edificio Benjamín Núñez para una adecuada optimización de los espacios. La Dirección Nacional de Pensiones y la Dirección de Inspección, reorganizaron las oficinas asignadas en el edificio Pbro. Benjamín Núñez, la DNI cedió el espacio de oficinas que tenía en el cuarto piso del Edificio, lo cual permitió la siguiente reubicación:
 - Dirección de Asuntos Jurídicos, se reubica en el cuarto piso del Edificio Pbro. Benjamín Núñez.
 - Dirección General de Auditoría, se ubica en el tercer piso del Edificio Pbro. Benjamín Núñez.
 - Dirección Nacional de Inspección, se ubica en el segundo piso del Edificio Pbro. Benjamín Núñez.
 - Proveduría Institucional, se ubica en el segundo piso del Edificio Pbro. Benjamín Núñez (contiguo a la sala de lactancia).
- **Implementación de un Telecentro.** Se procedió a alquilar un espacio en el Centro Comercial Tournon, el cual se habilitó para crear un telecentro para trasladar las dependencias Archivo Central, Unidad de Género, Departamento de Salarios y la Dirección de Planificación. El costo de implementación fue asumido por el programa presupuestario 729-Actividades Centrales, mediante la plataforma SICOP, se procedió a gestionar el trámite N°2021CD-000049-000700000, el cual concluyó con el contrato de alquiler al Centro Comercial Tournon, propiedad de Central Oficentro, San José Norte, Sociedad Anónima, cédula jurídica 3-101-648434.

A continuación, se adjunta un cuadro comparativo de la proyección de ahorro en gastos de servicios generales para el Programa 729000, en ocasión del cambio de arrendamiento y adquisición del Telecentro.

**Tabla 13. Gastos en servicios generales por cambio en arrendamientos 2021-2022.
Proyección de ahorro - programa 729000.**

Gasto asumido por el Programa 72900	E. AURORA * 2021	C. TOURNÓN 2022	AHORRO MENSUAL
Servicio de Alquiler con IVA incluido	6.414.795,30	5.878.260,97	536.534,33
Seguridad y Vigilancia con IVA incluido	2.720.853,38	853.150,88	1.867.702,50
Servicio de Limpieza con IVA incluido	1.220.774,36	608.561,50	612.212,86
TOTAL	¢10.356.423,04	¢7.339.973,35	¢3.016.449,69
Gasto asumido por el Programa 72900	E. NAUYAKA * 2021	E. BÁLTICO 2022	AHORRO MENSUAL
Servicio de Alquiler con IVA incluido	0,00	0,00	0,00
Seguridad y Vigilancia con IVA incluido	2.720.853,38	0,00	2.720.853,38
Servicio de Limpieza con IVA incluido	2.273.585,76	0,00	2.273.585,76
TOTAL	¢4.994.439,14	¢0,00	¢4.994.439,14

Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

- **Contratación de un nuevo edificio de alquiler para el Programa 732000.** Se procedió a para alquilar un inmueble menos oneroso y con condiciones estructurales aptas para la implementación de la modalidad de trabajo mixta (presencial y teletrabajo) y se

reubicaron las dependencias del edificio Nauyaka, es decir, la Dirección Nacional de Empleo y el Consejo de Salud Ocupacional.

El 1° de febrero de 2022, comenzó a regir el nuevo contrato para el alquiler del edificio Báltico, inscrito en SICOP con el número de procedimiento 2021CD-000098-0007000001, con un costo mensual con impuestos de ¢8.919.937,50; el cual se ajusta a los nuevos requerimientos de trabajo bajo una modalidad mixta. De esta manera, el Programa 73200 pasó de pagar un precio mensual por el edificio Nauyaka de ¢16.366.041,63 en el 2021, a un precio mensual en el edificio Báltico de ¢8.919.937,50 en el 2022, logrando una disminución absoluta mensual de ¢7.446 104,13 en favor de la Administración.

En ocasión de la reorganización física, la administración tuvo la necesidad de normar el uso de los espacios compartidos, con el fin de continuar brindando un servicio dinámico y eficiente en el desempeño de la función pública, fomentando nuevas formas de colaboración, para lo cual se elaboró la "Política Institucional para el Uso de Espacios Compartidos. DMT-01.0". la cual define las pautas de convivencia para el ejercicio de las funciones de las personas funcionarias en los espacios de trabajo; tales como: obligaciones de las personas funcionarias, derechos de las personas funcionarias, obligaciones de las jefaturas, los activos compartidos y condiciones de salud ocupacional.

5.19.2. Sistema de evaluación del desempeño.

Las entidades del Sector Público, bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°2166, tuvieron que ajustar los sistemas de información para realizar la Evaluación del Desempeño de las personas funcionarias en cumplimiento de la disposición transitoria XXXIII de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Ley N° 9635 y según lo establecido mediante el Decreto Ejecutivo N°42087-MP-PLAN "Lineamientos Generales de Gestión del Desempeño de las Personas Servidoras Públicas" publicado en La Gaceta N°235, del 10 de diciembre del 2019.

En virtud de lo anterior, se giraron instrucciones para la elaboración nuevo modelo de evaluación del desempeño al Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos (DGIRH), quien en acompañamiento del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC), iniciaron con la elaboración del "Sistema Institucional de Evaluación del Desempeño" (SIEDE), y crearon un sitio web de "Auto capacitación", el cual se puede acceder mediante el enlace <https://sites.google.com/mtss.go.cr/siede>.

Dicho sitio se elaboró con el objetivo de que las personas puedan tener conocimiento de forma equitativa y transparente referente al Modelo de Evaluación del Desempeño aplicable a todas las personas funcionarias del MTSS a partir del año 2021; mismo que se encuentra disponible de forma permanente para instruir a todas las personas funcionarias del MTSS, sobre el modelo de

evaluación del desempeño, con el objetivo de proporcionar de manera centralizada, la entrega de información oficial. En el sitio, las personas funcionarias pueden explorar la normativa aplicable y comunicados oficiales de la institución, realizar consultas y acceder a una sección de preguntas frecuentes.

El nuevo modelo de evaluación del desempeño, se realizó de forma completa y con satisfacción durante los meses de febrero y marzo del año 2022, para todas las personas funcionarias activas el cual será replicado de forma para los próximos años, por lo que se pretende el desarrollo de un sistema informático que permita una mejora continua del proceso.

5.19.3. Liquidación presupuestaria 2021 y ejecución presupuestaria al 31 de marzo de 2022.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con dos títulos presupuestarios: 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el 231 Regímenes Especiales de Pensiones.

Durante el año 2021, el título 212 tuvo una ejecución presupuestaria de \$556.769.651.144, lo cual corresponde a un porcentaje de ejecución 92,32%; empleados para cumplir las metas y objetivos propuestos por la Administración en sus programas sustantivos incluyendo en el presupuesto lo estrictamente necesario, ajustado al mínimo de los requerimientos para llevar a cabo las labores plasmadas en el Plan Operativo Institucional, y los compromisos adquiridos.

Ahora bien, por parte del título 231 se tuvo una ejecución presupuestaria de \$1.073.424.928.252, y lo cual corresponde a un porcentaje de ejecución 94,74%, para la atención de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional.

Para el 2022, se tiene la ejecución presupuestaria hasta el 31 de marzo del 2022, en el cual se tiene que el título 212 ha ejecutado \$133.081.870.635, lo cual representa un 23,38%, y del título 231 se ha ejecutado \$221.478.849.455, lo cual representa un 19,80%.

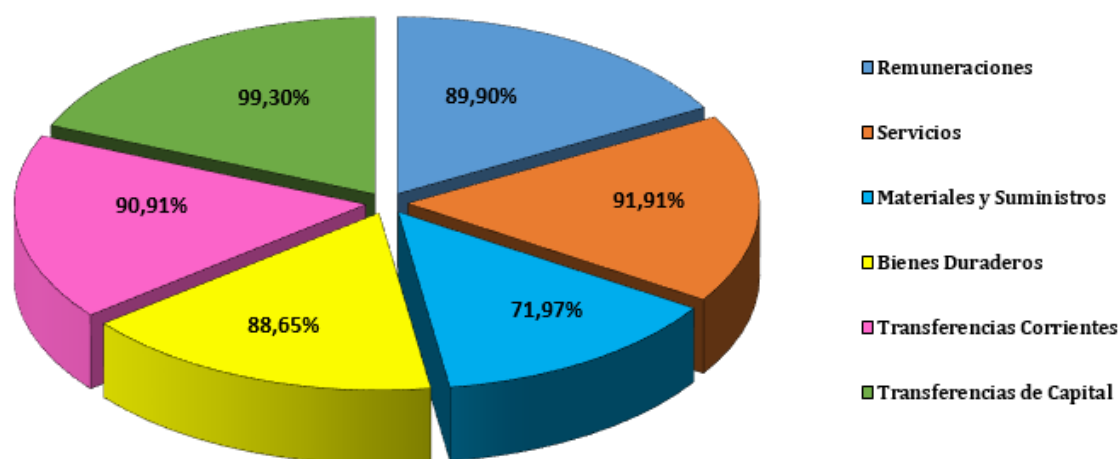
A continuación se detalla la ejecución alcanzada por rubro presupuestario de cada uno de los títulos:

Tabla 14. Título 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de diciembre de 2021.

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Actual	Relación %	Presupuesto Devengado	% Ejecución
Remuneraciones	19.638.687.893	19.460.394.024	3,24%	17.495.455.787	89,90%
Servicios	7.757.232.255	7.540.598.135	1,26%	6.930.306.739	91,91%
Materiales y Suministros	181.938.005	161.626.587	0,03%	116.329.026	71,97%
Bienes Duraderos	896.033.680	483.098.019	0,08%	428.258.118	88,65%
Transferencias Corrientes	410.241.896.821	469.503.482.796	78,27%	426.840.151.475	90,91%
Transferencias de Capital	73.961.850.000	102.681.348.000	17,12%	101.959.150.000	99,30%
TOTAL PRESUPUESTO MTSS	512.677.638.654	599.830.547.560	100%	553.769.651.144	92,32%

Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Gráfico 2. Título 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de diciembre de 2021.



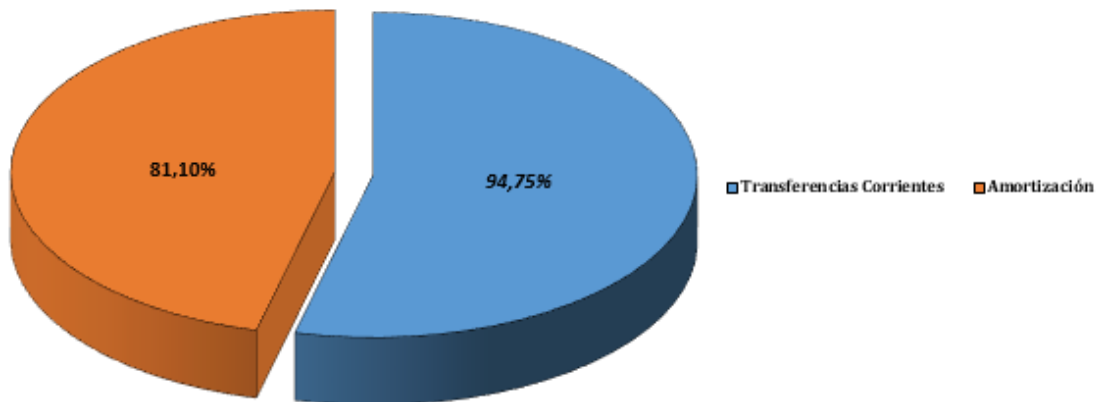
Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Tabla 15. Título 231 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de diciembre de 2021.

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Actual	Relación %	Presupuesto Devengado	% Ejecución
Transferencias Corrientes	1.132.711.400.000	1.132.463.348.905	99,96%	1.073.019.441.885	94,75%
Amortización	500.000.000	500.000.000	0,04%	405.486.368	81,10%
TOTAL PRESUPUESTO	1.133.211.400.000	1.132.963.348.905	100%	1.073.424.928.252	94,74%

Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Gráfico 3. Título 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de diciembre de 2021.



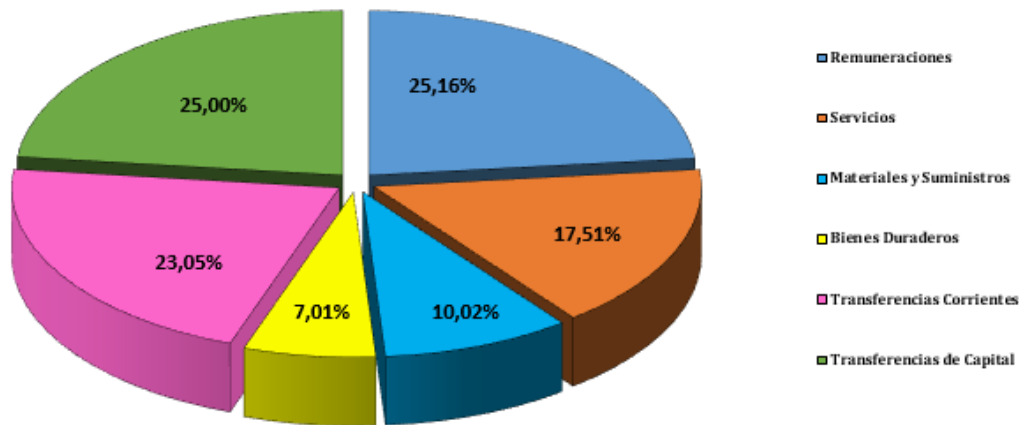
Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Tabla 16. Título 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de Ejecución institucional por partidas al 31 de marzo del 2022.

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Actual	Relación %	Presupuesto Devengado	% Ejecución
Remuneraciones	19.274.415.000	19.274.415.000	3,39%	4.850.195.878	25,16%
Servicios	8.013.991.558	7.619.690.356	1,34%	1.333.941.840	17,51%
Materiales y Suministros	194.096.936	188.701.047	0,03%	18.899.051	10,02%
Bienes Duraderos	1.072.183.144	684.249.495	0,12%	47.955.354	7,01%
Transferencias Corrientes	438.463.906.562	438.402.406.562	77,02%	101.069.419.512	23,05%
Transferencias de Capital	103.048.536.000	103.048.536.000	18,10%	25.761.459.000	25,00%
TOTAL PRESUPUESTO MTSS	570.067.129.200	569.217.998.460	100%	133.081.870.635	23,38%

Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Gráfico 4. Título 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de marzo del 2022.



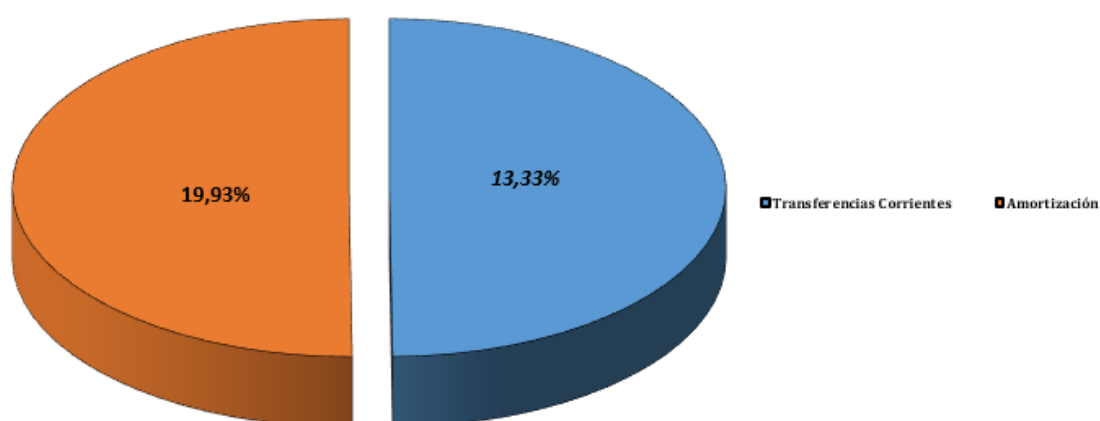
Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Tabla 17. Título 231 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de marzo del 2022.

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Actual	Relación %	Presupuesto Devengado	% Ejecución
Transferencias Corrientes	1.118.677.000.000	1.117.877.626.316	99,96%	221.379.221.093	19,80%
Amortización	500.000.000	500.000.000	0,04%	99.628.362	19,93%
TOTAL PRESUPUESTO	1.119.177.000.000	1.118.377.626.316	100%	221.478.849.455	19,80%

Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

Gráfico 5. Título 231 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Porcentaje de ejecución institucional por partidas al 31 de marzo del 2022.



Fuente: Dirección General Administrativa Financiera, 2022.

5.20. Programa Nacional de Clústeres (PNC): Alianzas para la transformación productiva y la generación de empleo.

Tenemos el desafío en nuestro país de impulsar, no solo una reactivación económica, sino de lograr también una verdadera transformación productiva que permita generar empleo para más de 320 mil personas sin ingresos laborales. El Programa Nacional de Clústeres es una pieza clave para esa transformación productiva.

Costa Rica es un país con una economía hiperconcentrada en el Gran Área Metropolitana, y en realidad, en unos pocos cantones de la Región Central. En un espacio que representa apenas el 19% del territorio del país, se concentra el 79% de la población total, el 95% de las empresas, el 69% del valor de las exportaciones, el 67% de la población ocupada, el 84% de las universidades y el 91% de los centros y empresas de innovación. Esta hiperconcentración del espacio productivo en la GAM ha impuesto y sigue imponiendo un límite estructural al crecimiento económico.

La exclusión y la desigualdad son profundamente ineficientes desde el punto de vista económico, y es claro ya que la acumulación de brechas frena el desarrollo y el crecimiento económico. Una reactivación económica que contribuya a la equidad, a cerrar brechas, a generar empleos para todos y todas, requiere de una transformación de la matriz productiva con un enfoque territorial.

En un trabajo conjunto con la academia, gobiernos locales, instituciones públicas, y sobre todo con la visión y el liderazgo de empresas en los territorios, el Programa Nacional de Clústeres está apoyando e impulsando actividades productivas y cadenas de valor con un gran potencial para dinamizar las economías de los territorios, crear empleo y generar bienestar compartido.

Los clusters están formados por grupos de empresas interconectadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios en la medida en que son parte de cadenas de valor. El Programa trabaja ya con 20 iniciativas clusters en todos los territorios.

Los clústeres permiten crear una dinámica de cooperación que promueve el aprendizaje, la mejora tecnológica, la innovación, la exportación, la internacionalización y la mejora de los modelos de gestión, de los modelos de negocios, aumentando la productividad de las empresas participantes y promoviendo mayor grado de encadenamientos productivos y de mayor valor agregado.

El enfoque de los clústeres reconoce que la capacidad de competir con éxito en los mercados de hoy día, en especial de las micro, pequeñas y medianas empresas, depende en gran medida de la red de relaciones que establezca y de los flujos de aprendizaje e innovación que conllevan dichas interacciones.

La actividad de los clústeres se enfoca en promover la innovación y la mejora de la productividad de las empresas que participan en las cadenas de valor de los respectivos clusters. Este enfoque es consistente con la visión de la OCDE sobre interpretar a un clúster como un sistema nacional de innovación a escala reducida. Este enfoque es central para la transición propuesta por nuestro país de avanzar hacia una economía 3D, descentralizada, digitalizada y descarbonizada, lo que requiere una gran capacidad de innovación productiva.

Los clústeres difieren de otras formas de cooperación y redes en que los actores de un clúster están enlazados en una misma cadena de valor y reconocen la importancia de sus interacciones e interdependencias, promoviendo una visión de ecosistema productivo. Consisten en una concentración de empresas interrelacionadas junto con otros tipos de actores y el objetivo es fortalecer a las empresas de los distintos sectores que componen las cadenas de valor.

Desatar todo este potencial de la economía requiere superar las intervenciones aisladas, desconectadas, descoordinadas e individualistas, tanto por parte de las empresas, como de las instituciones públicas, la academia y los gobiernos locales. Los clústeres tienen su propia gobernanza a partir de alianzas y articulaciones que se basan inicialmente en el concepto de la triple hélice, pero además se logra extender al concepto de la triple hélice extendida o pentagrama incluyendo además del sector público, el empresarial y la académica, al sector de emprendimiento y al de financiamiento como tales. Este enfoque permite potenciar la visión ecosistémica sobre la que trabajan los clústeres.

La magia de los clústeres consiste en la coordinación y la colaboración, la innovación, y el trabajo conjunto entre las instituciones públicas, las universidades, los gobiernos locales, los actores de financiamiento y apoyo al emprendimiento, las empresas y cualquier otro tipo de actor que hace parte de esos sectores impulsores de la economía en las distintas regiones del país.

Un factor determinante en el enfoque de clúster es plantea un paradigma novedoso en el país, desde el punto de vista de la colectividad y la colaboración como elementos claves para mejorar la competitividad, productividad, encadenamientos, innovación y generación de empleo a partir el diseño de estrategias de negocio colectivas, lo cual implica desmitificar la idea de que la estrategia de negocio es algo únicamente individual y responsabilidad de la propia empresa, para plantear la idea de que el conglomerado de empresas que participan en una misma actividad productiva o actividades complementarias y entrelazadas mediante el enfoque de cadena de valor y que comparten un ecosistemas productivo, deben ponerse de acuerdo en una estrategia conjunta ya sea para crear, hacer crecer o transformar la industria. Este planteamiento además pregona la idea de que la institucionalidad pública, el sector académico, el de financiamiento y el emprendimiento se alineen todos para trabajar en resolver los retos para potenciar dicha estrategia común mediante la puesta en marcha de proyectos, programas e iniciativas conjuntas.

Es de las sinergias de la coordinación y la colaboración de dónde saldrá la fuerza de una reactivación económica transformadora, incluyente y sostenible. Esto permitirá articular y alinear, además, las políticas de empleo con las políticas comerciales y de inversión.

Hay que detener y revertir la desconexión entre el crecimiento económico y la generación de empleo.

A continuación, se describen los avances en la implementación del Programa Nacional de Clústeres, así como las gestiones pendientes, recomendaciones y conclusiones generales sobre el mismo, que será necesario que la Administración 2022-2026 tome en consideración.

5.20.1. Se generó por primera vez un mapa de las iniciativas clúster en el país y su nivel de maduración.

En el marco de la cooperación técnica CR-T1216 del Banco Interamericano de Desarrollo se generó un mapeo nacional de las diversas iniciativas clúster existentes, categorizando las mismas en diversos niveles de madurez, desde aquellas en etapas de "aglomeración", hasta las que estaban en etapas de "clúster maduro", incluyendo también las etapas de "creación de clúster" y "desarrollo de clúster".

La generación de este mapa ha sido un instrumento de vital importancia para la toma de decisiones del PNC, priorización de esfuerzos y apoyos. Durante 2021 se profundizó el apoyo a la gestión, y consolidación de dichas iniciativas, resultando en un total de 20 iniciativas clúster que finalmente y por su propia dinámica colectiva y autogestionada se encuentran en funcionamiento activo.

Figura 3. Mapa de iniciativas clúster en Costa Rica y nivel de madurez a mayo 2022.



Fuente: Programa Nacional de Clústeres (2022).

Este mapa, muestra las 20 iniciativas clúster que están siendo apoyadas por el Programa Nacional de Clústeres en industrias como turismo, agroindustria, forestal, logística, manufactura,

industrias marinas, Tecnologías de Información y Comunicación, biotecnología, aeroespacial, dispositivos médicos o ciencias de la vida, todas en diversas etapas de madurez. El enfoque territorial del Programa Nacional de Clústeres ha permitido empezar a impulsar iniciativas clúster en 5 regiones en las cuales hay redes de empresas, instituciones públicas, académicas, agencias de desarrollo, cámaras empresariales y otros tipos de actores trabajando de manera articulada y aprendiendo a generar estrategias de negocio colectivas que permitan impactar positivamente en la competitividad, productividad, innovación, encadenamientos y generación de empleo de calidad en las regiones.

5.20.2. Lanzamiento nacional y lanzamientos regionales del Programa Nacional de Clústeres.

Como parte de la estrategia de comunicación y posicionamiento del Programa Nacional de Clústeres se realizaron una serie de eventos virtuales y presenciales para lanzar el Programa durante 2021. Siendo así se realizaron entre agosto y noviembre 4 eventos, un evento inicial con el Presidente de la República, jefes de sector, representantes de iniciativas clústeres, el BID y expertos internacionales y 3 eventos regionales: uno en Puntarenas, otro en San Carlos y otro en Guácimo de Limón.

Estos eventos fueron de crucial importancia para empoderar el trabajo en territorio de los actores locales que participan en las iniciativas clúster. Dada el fuerte enfoque de desarrollo productivo territorial que tiene el Programa, fue trascendental que los mismos representantes empresariales y otros actores institucionales, académicos y de diversas organizaciones en las regiones no solo conocieran de primera mano sobre el enfoque de clúster, sino que tuvieran la oportunidad de plantear desde su propia realidad la visión para el desarrollo productivo de sus territorios. Esto sin duda colaboró en la integración de actores territoriales al movimiento que representa el PNC.

5.20.3. Se generó una estrategia de comunicación de la visión y quehacer del PNC.

Con el propósito de posicionar la narrativa del PNC, su enfoque, cambio de paradigma y planteamiento novedoso del desarrollo productivo territorial como imperativo para la generación de empleo en todo el país, y gracias al apoyo del BID se generó una estrategia de comunicación.

Esta estrategia incluyó el diseño de una línea gráfica para el programa la cual queda a disposición para seguir siendo utilizada en cualquier material de comunicación que se genere, identificación de vocerías en representación de las iniciativas clúster y diversos actores quienes podrán continuar comunicando tanto en sus sectores, regiones o incluso a nivel nacional sobre el cambio de paradigma que representa el enfoque de clústeres.

Se generó un sitio web (www.clusteres.go.cr) en el cual se encuentra información general del PNC, el mapa de Iniciativas clúster del país, y contenidos audiovisuales que se generaron (más de 30 videos, los cuales además están en un canal de youtube oficial del PNC (<https://www.youtube.com/channel/UChFltpzjoqwf02-qmmHCQ>), se realizaron 55 gestiones de prensa a nivel local y nacional e internacional con un publicity de \$125 513 USD, generando posicionando tanto del PNC como del concepto de iniciativas clúster, su paradigma de gestión y enfoque de desarrollo productivo con visión territorial.

Las gestiones de comunicación sirvieron para dar a conocer la labor que se venía realizando en el PNC, pero también para generar sensibilización y conciencia sobre el cambio de paradigma que representa el enfoque de clúster, conversatorios, charlas, eventos presenciales y virtuales, materiales audiovisuales y otras gestiones fueron parte de la labor que se realizó.

5.20.4. Se dió apoyo a las iniciativas clúster mapeadas en su proceso de conformación.

La principal labor realizada entre enero 2021 y mayo 2022 consistió en brindar apoyo estratégico y operativo a las iniciativas clúster mapeadas. Dicha labor consistió en ayudar a estructurar dichas IC participando de talleres de trabajo tanto presenciales como virtuales, reuniones de seguimiento, asesoría, acompañamiento metodológico, colaboración para identificar proyectos estratégicos, mapear cadenas de valor, gestionar contactos y alianzas claves, entre otro tipo de funciones que cotidianamente representaron el quehacer en materia de apoyo a las IC.

El nivel de madurez de cada IC fue clave para determinar el tipo de acompañamiento que requerían del PNC, en aquellas iniciativas más incipientes se apoyó en convocar actores tanto empresariales, funcionarios públicos y académicos, representantes de otras organizaciones que apoyan a la IC, en iniciativas más maduras el apoyo consistió en planteamientos estratégicos, ayuda a estructuración de proyectos o búsqueda de financiamiento.

El nivel de compromiso de los actores participantes en las IC también fue determinante a fin de comprender los apoyos necesarios, en aquellas iniciativas en donde había un nivel de compromiso alto de los actores participantes se priorizó el apoyo, empoderándoles, dándoles acceso a metodologías, capacitaciones, información o apoyándose en solicitudes específicas que hacían, tanto en relación a otras instituciones públicas, como académicas, empresariales o de otra naturaleza.

Para lograr una óptima utilización de los recursos disponibles y poder brindar apoyo a las diversas iniciativas clúster, se diseñó la cooperación técnica CR-T1216 con el BID la cual permitió realizar 13 contrataciones diferentes tanto a personas consultoras expertas como a empresas de servicios especializados.

5.20.5. Se realizó articulación de esfuerzos interinstitucionales y multisectoriales para el PNC.

Entre enero 2021 y mayo 2022 se avanzó mucho en la articulación de esfuerzos interinstitucionales y multisectoriales, lo cual fue sin duda un eje central en todo el trabajo realizado en el marco del PNC. Coordinaciones con instituciones tales como MIDEPLAN, MEIC, MAG, INDER, ICT, INCOP, INCOPECA, PROCOMER, COMEX, MCJ, MICITT, INCOFER, INA, SBD Ministerio de Salud o gobiernos locales fue trascendental para lograr que estas instituciones apoyaran a las iniciativas clúster y al PNC como tal.

Adicionalmente a las instituciones del Poder ejecutivo y en relación a otro tipo de instituciones también se articularon esfuerzos con la CCSS, Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, ICE, el CONARE y todas las universidades públicas (UCR, UNA, UTN, TEC y UNED) universidades privadas, así como organismos internacionales, ONG's, Agencias de Desarrollo Económico Local, Cámaras empresariales, entre otros tipos de organizaciones.

Toda esta labor implicó: diseñar y gestionar sesiones de trabajo conjuntas con jefes y personas funcionarias de estas instituciones tanto en el ámbito nacional como local, solicitar apoyos específicos en el marco de proyectos y actividades de las iniciativas clúster, gestionar y sostener reuniones a nivel político y técnico, explorar espacios de colaboración conjunta e identificación de formas de alinear políticas públicas o programas específicos según necesidades de las iniciativas clúster en el país.

Para lograr que las iniciativas clúster continuaran avanzando en su proceso de conformación fue necesario gestionar apoyos de aliados estratégicos, así como la movilización de recursos de diversos tipos, tales como financieros, recursos humanos, o instalaciones. Se coordinaron gestiones con jefes de instituciones para designación de personas funcionarias como enlaces en diversas iniciativas clúster, esto a fin de que pudieran designar tiempo para apoyar estas IC y con ello colaborar en identificar formas en las que sus instituciones podrían ayudar con estos. Instituciones como MIDEPLAN, o el mismo MTSS a través de EMPLEATE colaboraron con recursos para proyectos de iniciativas clúster gracias a las gestiones que se hicieron.

Durante 2021 se identificaron potenciales proyectos estratégicos en el marco de investigaciones, estudios u análisis que pudieran ser sujetos a financiamiento del fondo de Pre-inversión de MIDEPLAN. De esta manera se realizaron las respectivas gestiones para apoyar la formulación de proyectos y la presentación a dicho fondo, de esa manera hacia finales de 2021 se logró la aprobación de 2 proyectos: uno para realizar un estudio de mercadeo de cacao el cual se solicitó desde el MAG para desarrollar en el marco del clúster de agroindustria del Caribe. El otro fue un proyecto para analizar alternativas de solución ante la importación de reactivos e insumos para

investigación biotecnológica, dicha propuesta se presentó desde el TEC en el marco del clúster de biotecnología.

Durante los primeros meses de 2022 se presentaron otros 2 proyectos, uno para apoyar un proceso de planificación estratégica con el clúster de turismo del Pacífico Central, el cual se presentó mediante el ICT y se logró su aprobación a inicios de mayo 2022 y otro para realizar un análisis en relación al Corredor Nor-Caribe con el clúster de logística del Zona Norte, el cual se presentó mediante la UTN, el cual se encontraba aún en revisión por parte de MIDEPLAN a inicios de mayo de 2022.

Adicionalmente se desarrolló un convenio con la municipalidad de San Carlos, el MEIC y el MTSS a fin de apoyar las iniciativas clúster en Zona Norte, el propósito de dicho convenio es colaborar de manera conjunta. Es un precedente importante pues fue la primera municipalidad en generar este tipo de convenio, lo cual implica un mecanismo novedoso para vincular a los gobiernos locales con la dinámica de clústeres.

Sin duda alguna, ese tejido interinstitucional y multisectorial es la base de un movimiento de personas y organizaciones comprometidas con un cambio de paradigma, con una forma diferente de hacer las cosas, y con un enfoque de colaboración.

5.20.6. Se publicó el Decreto Ejecutivo N°43425-MEIC-MTSS de Creación y Declaratoria de Interés Público del PNC.

Se lideró el diseño y publicación del Decreto Ejecutivo N°43425-MEIC-MTSS, este se publicó en el diario oficial la Gaceta el 28 de febrero de 2022 y fue el resultado de más de un año de trabajo. Su diseño implicó un análisis de la posible ubicación del PNC en el aparato institucional costarricense, para dicho efecto se contrató en el marco de la cooperación técnica con el BID una consultoría que colaboró en dicho proceso, finalmente el decreto se diseñó de forma tal que permitiera crear una instancia de coordinación política entre el MEIC y el MTSS donde las personas jefes de ambas instituciones lideren políticamente el PNC y articulen esfuerzos de alto nivel con el resto del aparato público y otros actores.

Adicionalmente, el decreto crea un equipo técnico con personas funcionarias tanto de MEIC como MTSS y habilita para que otras personas provenientes ya sea de instituciones públicas, académicas, organismos u otro tipo de actores que apoyen el PNC, puedan sumarse al mismo.

Este decreto determina una serie de funciones que tanto la instancia de coordinación política, como el equipo técnico deben realizar para apoyar a las iniciativas clúster como para el óptimo funcionamiento del PNC.

5.20.7. Se realizó un Programa de Capacitación en Gestión de Clústeres y una guía de gestión.

Considerando que el concepto, enfoque de trabajo y modelo de gestión de las iniciativas clúster es relativamente nuevo en el país, se coordinó y articuló la puesta en marcha de un programa de capacitación financiado por el BID. Dicho programa fue elaborado por la empresa noruega ENGAGE//INNOVATE la cual poseía experiencia de trabajo en clústeres en más de 40 países y adicionalmente tenía una plataforma con herramientas de gestión en clústeres y contenidos audiovisuales para facilitar a quienes participaran del programa la realización del mismo.

De esta forma se puso en marcha el programa que inició en el segundo semestre de 2021, el cual se mantendría abierto hasta agosto 2022, en el diseño del programa se consideraron los siguientes públicos de interés para realizarlo:

- Personas funcionarias de instituciones públicas
- Personal académico
- Miembros de organizaciones locales
- Funcionarios de gobiernos locales
- Empresas miembro de algún clúster
- Empresas que se quiera invitar a formar parte de un clúster
- Gestores de clústeres
- Personas del sector de emprendimiento
- Representantes del sector financiero

Para febrero de 2022, la distribución de personas registradas en los tres niveles del programa era la siguiente:

Tabla 18. Personas registradas y cupos disponibles en el Programa de Capacitación en Gestión de Clústeres

	Registrados	Disponibles	Disponibles iniciales
Nivel 1	141	59	200
Nivel 2	56	64	120
Nivel 3	30	5	35

Fuente: Programa Nacional de Clústeres, 2022.

El primer nivel (introductorio) para personas que quisieran empezar a conocer sobre las iniciativas clústeres y su enfoque contaba con 141 personas registradas y 59 cupos disponibles aún para ser utilizados, en el caso del segundo nivel (intermedio) para personas que estuvieran

participando de alguna iniciativa clúster y quisieran ampliar sus conocimiento sobre la gestión de los mismos contaba con 56 personas y 64 cupos disponibles, y finalmente el tercer nivel (avanzado) el cual se pensó para personas que estuvieran en roles de liderazgo de alguna iniciativa clúster contaba con 30 personas registradas y 5 cupos disponibles.

Finalmente como complemento del programa de capacitación se desarrolló una guía para la gestión de clústeres que reúne las herramientas aprendidas durante el programa, a fin de que cualquier persona que desee participar en una iniciativa clúster pueda encontrar no solo las herramientas de gestión, sino la explicación de cómo se utilizan y para qué sirven las mismas.

5.20.8. Sistema de monitoreo y evaluación del PNC y las iniciativas clúster.

Con el fin de lograr diseñar un sistema para monitorear y evaluar el PNC y las iniciativas clústeres se colaboró en la realización del mismo, se coordinó y gestionó con la consultoría del BID para tal efecto a fin de conceptualizar y probar dicho sistema mediante 4 instrumentos que se validaron e implementaron con representantes de las Iniciativas clúster.

El proceso consistió en analizar experiencias internacionales, encontrar mejores prácticas y lecciones aprendidas en el mundo en relación a las formas en las que los programas de clústeres realizan los procesos de monitoreo y evaluación, posteriormente se conceptualizó una batería de indicadores a utilizar, los cuales se convirtieron en 4 instrumentos de preguntas que finalmente se validaron y se implementaron para generar una línea base que complementara tanto la información recolectada por estos instrumentos como la que se analizó utilizando información cuantitativa obtenida gracias a gestiones realizadas con el Banco Central de Costa Rica.

La elaboración de este sistema de monitoreo y evaluación consistió en un hito relevante para efectos de continuar analizando datos e información que permita mejorar continuamente el Programa Nacional de Clústeres e incluso la forma en la que operan y funcionan las iniciativas clúster, con el pasar de los años permitirá analizar la evolución del PNC y las IC y determinar los resultados alcanzados.

5.20.9. Elaboración de metodología para el desarrollo de cadenas de valor dentro de los clústeres.

Considerando la relevancia que tiene el enfoque de gestión de cadenas de valor para el trabajo de las iniciativas clúster es que se diseñó una metodología gracias a la consultoría pagada por el

BID en el marco de la cooperación técnica. La misma se propuso como una metodología capaz de guiar a las iniciativas clúster en comprender la forma de lograr mapear los eslabones de las cadenas de valor, identificar sus cuellos de botellas y proyectos estratégicos para el clúster

Esta metodología adicionalmente se validó con tres cadenas de valor:

- Cadena de valor de Yuca con iniciativa clúster de agroindustria de Zona Norte
- Cadena de valor de Camarón con iniciativa clúster de industria marina del Pacífico
- Cadena de valor de biodiversidad con el clúster de Biotecnología (CRBIOMED).

Este proceso permitió identificar elementos relevantes en cada una de estas cadenas que eran importantes de atender a fin de mejorar la competitividad de las mismas, aspectos tales como mejora genética del camarón mediante un estudio genómico o la formación de los pequeños productores, la facilitación de procesos tramitológicos para acceder a recurso de la biodiversidad con fines de investigación o la facilitación de mecanismos de acceso a crédito para fomento y mejoramiento del cultivo de yuca, entre otros. Este modelo además permitirá a otras iniciativas clúster afinar el desarrollo de sus estrategias de negocio colectivas mediante el mapeo, análisis y proyectización de sus cadenas de valor.

5.20.10. Desarrollo de una arquitectura institucional y de gobernanza para el programa.

Sin duda un elemento clave para lograr la sostenibilidad del PNC fue el trabajo realizado en materia de la arquitectura institucional y de gobernanza. Se coordinó un proceso de análisis con una consultoría financiada por el BID que estudió los casos del País Vasco y Bogotá Región, analizando la forma en la que operaban ambos programas de clústeres, identificando elementos claves en relación a los equipos de trabajo, funciones, tipos de actividades, financiamientos, recursos y gestiones que realizaban.

Posteriormente, el proceso implicó coordinar diversas entrevistas y sesiones de trabajo con representantes de instituciones públicas, incluyendo jefes y personas funcionarias de MIDEPLAN, PROCOMER, COMEX, INA, INDER, SBD, MEIC y MICITT. Dicho proceso permitió analizar escenarios de funcionamiento para el PNC, siendo así se concluyó que el mejor escenario era plantear una arquitectura institucional flexible, capaz de adaptarse, ser iterada en el tiempo y evolucionar según los cambios del contexto.

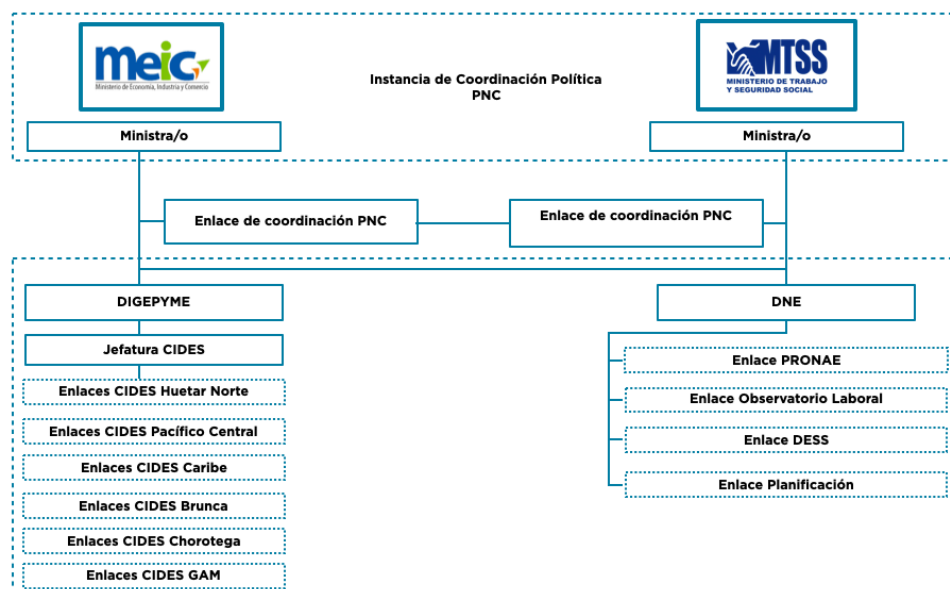
Esta arquitectura inicial se planteó mediante el Decreto Ejecutivo N° 43425-MEIC-MTSS considerando los marcos normativos, políticas y programas tanto de MEIC como de MTSS y considerando que ambas instituciones poseen suficientes elementos habilitantes para co-liderar políticamente el PNC como mecanismo innovador para conectar las políticas de desarrollo empresarial del MEIC con las políticas de generación de empleo del MTSS. Esto además siguiendo recomendaciones de la OIT en relación a los ministerios de trabajo modernos.

Se trabajó de manera conjunta con el MEIC en identificar una dinámica de trabajo que permitiera conectar las funciones de las personas funcionarias del MEIC en las regiones mediante los CIDES y el equipo PNC en el MTSS. Dichas gestiones implicaron analizar escenarios de funcionamiento, revisar el nivel de avance de las iniciativas clúster en cada región y realizar un proceso de transición con el equipo de facilitadoras contratadas por el BID para apoyar la gestión de las IC en Pacífico Central, Zona Norte y GAM. Durante varios meses se desarrolló un proceso de alineamiento estratégico que permitió al MEIC y MTSS ir afinando aspectos de la colaboración conjunta en la implementación del PNC.

Del lado del MTSS se designaron 4 personas funcionarias como enlaces: del Observatorio Laboral (Marisol Víquez), del Programa Nacional de Empleo (Gindra Brenes), de la Dirección de Economía Social Solidaria (Daniela Ramírez) y de la Dirección de Planificación (Lauren Castro) y se inició el proceso de contratación de una persona que continuará apoyando al PNC. Con estas funcionarias se realizó una sensibilización sobre el PNC a fin de contextualizarlas sobre el programa y que se pudieran ir identificando posibles espacios de colaboración y articulación con sus respectivas áreas dentro del MTSS.

5.20.11. Estructura conjunta MEIC-MTSS de funcionamiento para el PNC.

Figura 4. Nivel de Gobernanza PNC.



Fuente: Programa Nacional de Clústeres (2022).

Adicionalmente, se avanzó en conversaciones con la Ministra entrante del MTSS para el periodo 2022-2026 a fin de que comprendiera la amplitud del programa y le diera continuidad al mismo con al menos una plaza adicional a las ya indicadas, desde el despacho.

5.20.12. Gestión de fondos de CRUSA para el apoyo al clúster de TICs en la zona norte y apoyo a otras 3 iniciativas clúster.

En seguimiento a un proceso que dio inicio en el año 2020, durante 2021 se logró concretizar una cooperación de la Fundación CRUSA para con el clúster de TIC's en la zona norte, dicha cooperación por un monto de \$176.500 USD le permitió al clúster contratar a un clúster manager y poner en marcha una estrategia para desarrollar un ecosistema de tecnología a fin de mejorar la productividad, competitividad, innovación y la internacionalización de las empresas de tecnologías de información y la comunidades de la zona Norte, aumentar la creación de empleos de calidad y la sofisticación tecnológica, así como promover la transformación digital de empresas de otros sectores productivos la región Norte tales como turismo, agroindustria o la industria forestal.

Gracias a estos fondos de CRUSA, este clúster podrá mejorar la dinámica de integración del talento humano en las empresas de tecnología, disminuyendo la curva de aprendizaje necesaria de las personas recién graduadas en relación al nivel técnico requerido por las empresas, además se podrá continuar apoyando la consolidación de un ecosistema de desarrollo empresarial para startups en al región, y se trabajará en una estrategia para posición a la región norte como un hub de tecnología e innovación capaz de atraer inversión y desarrollar encadenamientos productivos multisectoriales.

Como parte del proceso para continuar apoyando a las iniciativas clúster se realizaron las respectivas gestiones con la Fundación CRUSA entre finales de 2021 e inicios de 2022 para plantearle el apoyo a diversas iniciativas clústeres, siendo así se coordinaron acciones con las iniciativas clústeres de logística del Pacífico Central, Forestal de Zona Norte y el Hub de Ciencias de la Vida (incluidos clúster de dispositivos médicos y de biotecnología) a fin de que se iniciara un proceso para formular propuesta de proyectos para ser financiadas por CRUSA.

Las propuestas de proyectos incluyen: desarrollar un modelo para aumentar la cantidad de madera reforestada, mejorar procesos de producción y control de calidad y estrategia de comercialización para la industria forestal, desarrollar un modelo para un hub logístico y atracción de inversión para el Pacífico Central y validar un modelo para la revalorización de desechos mediante economía circular. A inicio de Mayo de 2022 los 3 procesos estaban encaminados en una dinámica de colaboración entre las IC y CRUSA para el diseño conjunto de los proyectos.

5.20.13. Alineación del PNC con la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050.

En marzo 2021 el MIDEPLAN presentó la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050, dicha Estrategia plantea potenciar 11 polos de desarrollo más el Gran Área Metropolitana con una visión de mediano y largo plazo que permita fortalecer capacidades productivas de las diversas actividades económicas a lo largo y ancho del país.

Meses antes de su lanzamiento el PNC inició colaboraciones con MIDEPLAN a fin de alinear el PNC a dicha estrategia, comprendiendo que las iniciativas clúster son un mecanismo capaz de ayudar a operativizar los polos de desarrollo planteados en la misma, en diversas zona del país.

Desde el PNC se analizó la estrategia y se identificaron posibles proyectos a desarrollar en el marco de iniciativas clúster en relación los polos de desarrollo, de esta forma se identificaron más de 30 posibles proyectos que alineaban tanto intereses de las iniciativas clúster, de las áreas de intervención y polos de desarrollo establecidos en la Estrategia Económica Territorial y en los cuales había iniciativas clúster. Esto significa que el PNC puede continuar explorando mediante las iniciativas clúster, posibles retos colectivos que enfrentan las actividades productivas con el fin de estructurar proyectos habilitantes en el marco de la Estrategia Económica Territorial.

5.20.14. Gestiones para la obtención del crédito del BID que incluya componente para PNC.

Como parte del proceso de fortalecimiento a futuro del PNC se colaboró en la elaboración de un componente dentro del marco de una propuesta de crédito con el BID denominado *Programa de Reactivación Económica Basada en el Empleo y la Inversión Extranjera “CR-L1146”* para ser ejecutado desde el MTSS. En dicha propuesta se integró el planteamiento de contar con un fondo de alrededor de 7 millones de dólares para fortalecer el funcionamiento del equipo técnico del PNC contratando alrededor de 6 personas técnicas para cumplir funciones transversales de apoyo a las iniciativas clúster, además se consideró destinar recursos para un fondo en el cual las iniciativas clústeres postulen proyectos estratégicos que fortalecerán las actividades productivas en las diversas regiones del país y también se consideró integrar recursos para actividades de capacitación, fortalecimiento de cadenas de valor, contratación de clúster managers para ciertos clústeres estratégicos que estén en niveles más avanzados de consolidación y otros tipos de apoyos a las iniciativas clúster.

Durante el último semestre de 2021 e inicios de 2022 se apoyó con el proceso de preparación de documentación relacionada a la propuesta del crédito y a la realización de diversas gestiones con MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda principalmente a fin de avanzar lo más posible la gestión de la propuesta.

Dichas gestiones deberán ser continuadas durante la Administración 2022-2026 en la cual se decida de manera conjunta con el BID los pasos a seguir para continuar con el proceso de aprobación del crédito (el cual implicaría preparar un proyecto de ley y presentarlo ante la Asamblea Legislativa) así como continuar apoyando al BID en el proceso interno el cual implica llevar la propuesta al Directorio del BID en Washington D.C.

5.20.15. Gestiones para una segunda cooperación técnica del BID.

Considerando el éxito rotundo que representó la primera cooperación técnica del BID al PNC, mediante la cual se lograron alcanzar los diversos productos descritos anteriormente en este informe, y como parte del proceso para preparar las condiciones idóneas para el eventual crédito es que se planteó al BID la posibilidad de explorar opciones para elaborar una segunda cooperación técnica que permitiera continuar avanzando en la consolidación del PNC. Para dicha segunda cooperación se iniciaron las conversaciones con el BID y se planteó que considerara el siguiente objetivo general:

Fortalecer al equipo transversal del PNC en actividades estratégicas y operativas durante el proceso de transición de gobierno y la consolidación de la alianza MEIC-MTSS en preparación para la ejecución del componente 3 del Programa de Reactivación Económica Basada en el Empleo y la Inversión Extranjera “CR-L1146”

Y, al menos, los siguientes 2 objetivos específicos:

- Fortalecer actividades estratégicas del equipo transversal del PNC en áreas claves tales como monitoreo y evaluación, gestión de conocimiento en relación a buenas prácticas, uso de herramientas y metodologías, gestión con otras instituciones y organizaciones para que alineen planes, metas y programas institucionales al PNC.
- Fortalecer grupos de iniciativas clúster en su proceso de conformación en seguimiento al trabajo realizado durante la Cooperación Técnica CR-T1216, lo cual implicaría dar acompañamiento a iniciativas clúster en los territorios, ayudando a facilitar la implementación de herramientas de cadenas de valor, herramientas de gestión y apoyos estratégicos a grupos de clústeres

5.20.16. Principales proyectos y gestiones de las diferentes iniciativas clúster.

Como parte del proceso de acompañamiento por parte del PNC a las diferentes iniciativas clúster, se han empezado a impulsar diversos tipos de proyectos y gestiones importantes para lograr avanzar en la estructuración de estrategias de negocios colectivas para fortalecer las industrias a las que pertenecen.

Algunos de los proyectos más relevantes que se empezaron a conceptualizar o poner en marcha y que deben continuar siendo apoyados durante la Administración 2022-2026 son los siguientes:

- Apoyo a la formalización de productores de camarón por parte del clúster de industrias marinas del Pacífico Central con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Estudio genómico para mejorar genéticamente el camarón de cultivo por parte del clúster de industrias marinas del Pacífico Central.
- Proceso de fortalecimiento estratégico para el clúster de turismo de Pacífico Central.
- Proceso para el diseño de un modelo de Hub logístico y atracción de inversión para la industria logística en el Pacífico con el clúster de logística del Pacífico Central.
- Proceso para fortalecer la cadena de valor de la Yuca en Zona Norte identificando mecanismos para revalorización de desechos con el clúster de agroindustria.
- Fortalecimiento del ecosistema de tecnologías de información en Zona Norte para potenciar startups y generación de propiedad intelectual mediante el clúster de TIC's de Zona Norte.
- Desarrollo de un modelo para fortalecer los procesos de preparación de talento humano para las empresas de tecnología con el clúster de TIC's de Zona Norte.
- Proyecto para fortalecer la industria forestal mediante la generación de más materia prima, mejoramiento de estándares de producción y gestión de calidad y desarrollo de mecanismos de comercialización para la industria mediante el clúster forestal de Zona Norte.
- Proyecto para analizar aspectos críticos para el desarrollo del corredor logístico Nor-Caribe con el Clúster de logística de Zona Norte.

- Proceso para homologar metodología de Centros de Destinos Turísticos del ICT con enfoque de clústeres en las diversas iniciativas clústeres turísticas en Región Brunca, Caribe, Zona Norte y Pacífico Central.
- Proceso para facilitar la tramitología y gestión para el desarrollo de atracaderos que permitan potenciar rutas de destinos turísticos con el Clúster de turismo de Pacífico Central.
- Estudio de mercado de cacao con el clúster de agroindustria del Caribe.
- Proceso de fortalecimiento de cadenas de valor de cacao, raíces tropicales, frutas tropicales y carne bovina con el clúster de agroindustria de Caribe.
- Desarrollo de estrategia logística para el Caribe y a nivel nacional con el clúster de logística del Caribe.
- Programa de formación de talento humano en ciberseguridad con recursos de EMPLEATE mediante el clúster de ciberseguridad.
- Estrategia para potenciar el ecosistema de ciberseguridad costarricense mediante el clúster de ciberseguridad.
- Proyecto para plantear alternativas al reto de importación de reactivos e insumos para investigación biotecnológica con el clúster el clúster de biotecnología.
- Desarrollo de la estrategia del clúster de biotecnología para potenciar los procesos de investigación y el desarrollo de negocios vinculados con economía circular, bioeconomía, revalorización de desechos, entre otros.
- Proyecto para plantear modelo de negocio para el clúster de biotecnología y planteamiento estratégico para el escalamiento del proceso de investigación aplicada en temas de revalorización de desechos agrícolas.
- Proceso para avanzar en materia de pruebas clínicas y avances en reglamentos relacionados a temas de industrias de salud en el marco del Hub de Ciencias de la Vida.
- Estructuración de estudio del "tamaño del premio " para determinar el potencial país en atracción de inversión extranjera directa y otros tipos de inversión como capital de riesgo para la vinculación de startups y scaleups en relación con multinacionales en ciencias de la vida, la generación de empleo, los procesos de investigación aplicada y generación de propiedad intelectual y las potencialidad de Investigación en temas de salud.

Adicionalmente a esta lista de proyectos, es importante recalcar que las diversas iniciativas clústeres están continuamente identificando potenciales proyectos a impulsar, el proceso de mapeo de cadenas de valor, identificación de cuellos de botella y planteamiento de proyectos estratégicos es un proceso continuo que han ido avanzando iniciativas cluster como el de industrias marinas del Pacífico, los de agroindustria en Zona Norte y el Caribe, el de biotecnología o el logística en el Caribe, adicional, prácticamente todas las demás iniciativas clúster han avanzando en la identificación de proyectos estratégicos y prioritarios.

Los siguientes proyectos quedan pendientes de ejecutar:

- Gestión del crédito del BID.

Queda pendiente continuar apoyando el proceso de gestión del crédito BID, lo cual implica definir entre la Administración 2022-2026 y el BID los siguientes pasos para continuar impulsando el crédito, en primera instancia determinar si el diseño del mismo se mantendrá o si será necesario ajustar algún componente, adicionalmente se hace importante avanzar en la redacción del proyecto de ley y las respectivas gestiones para su presentación en la Asamblea Legislativa.

- Gestiones para una segunda cooperación técnica del BID.

De igual forma es importante darle seguimiento al BID y co-diseñar con ellos el documento escrito de planteamiento de una segunda cooperación técnica para el PNC, siendo así habría que preparar el documento según el formato pre-definido por el BID para tal fin.

- Gestión para la obtención de los recursos de MIDEPLAN.

Queda pendiente la aprobación del proyecto relacionado al Corredor Nor-Caribe, implicará dar seguimiento a MIDEPLAN y explorar otros posibles proyectos que puedan presentarse en el marco de las iniciativas clúster al fondo de Pre-inversión. También será importante explorar con el Hub de Ciencias de la Vida la posibilidad de presentar el proyecto para el “tamaño del premio” que se inició a diseñar mediante 4 proyectos más concretos desde COMEX, MTSS, CCSS y MICITT.

- Gestiones para la obtención de recursos de CRUSA.

Habiendo realizado las primeras coordinaciones entre CRUSA y los clústeres de logística en Pacífico Central, Forestal en Zona Norte y Hub de Ciencias de la Vida, es importante que el PNC se mantenga vinculado con dicho proceso para colaborar en la formación de las propuestas que serán financiadas, a fin también de plantear el máximo aprovechamiento de dichos recursos y la utilización de los productos que se generen en beneficio del PNC y otras iniciativas clúster que puedan aprender de dichas experiencias.

- Gestiones para el armado de un equipo de personas funcionarias designadas para el PNC.

Habiendo iniciado el proceso para conformar un equipo de personas funcionarias designadas como enlaces dentro del PNC, del Observatorio Laboral (Marisol Víquez), del Programa Nacional de Empleo (Gindra Brenes), de la Dirección de Economía Social Solidaria (Daniela Ramírez) y de la Dirección de Planificación (Lauren Castro). Es importante desarrollar una plan de trabajo conjunto para estas personas y el PNC que incluya objetivos, metas e indicadores claros, así como

actividades a realizar y que permitan continuar profundizando un modelo de funcionamiento integral entre el PNC y las diversas áreas del MTSS.

Finalmente, algunas conclusiones y recomendaciones generales para continuar fortaleciendo el Programa Nacional de Clústeres.

- Continuar apoyando el proceso de consolidación de las iniciativas clúster prioritarias.

Es importante considerar que las iniciativas clúster en general están en etapas incipientes en Costa Rica, a pesar del interés mostrado por los diversos tipos de actores involucrados en las mismas, aún sigue siendo un paradigma nuevo en la forma de gestionar las relaciones entre las empresas, las instituciones públicas, académicas y otros tipos de actores. Por lo cual es necesario continuar apoyando metodológicamente el proceso de consolidación de estas iniciativas clústeres y sus respectivas estructuras de organización (asamblea de miembros, junta directiva, clúster manager, comisiones o equipos de trabajo) y dinámicas de funcionamiento. Será necesario revisar el estado de avance de cada una y definir una hoja de ruta que permita maximizar el potencial que tienen de incidir en el desarrollo productivo del país.

- Revisar la instancia de liderazgo y coordinación política para el PNC.

Luego de haber publicado el Decreto Ejecutivo N° 43425-MEIC-MTSS es necesario analizar la viabilidad de incorporar a otros ministerios en la instancia de coordinación política, considerando que el PNC debe consolidarse como un programa interinstitucional capaz de articular las políticas públicas de desarrollo empresarial, innovación, tecnología, financiamiento, encadenamientos, atracción de inversión, empleo, entre otras. Para lograr esto será necesario revisar continuamente la gobernanza del PNC y valorar la incorporación de instituciones como MICITT o COMEX a dicha instancia.

- Consolidar el equipo técnico interinstitucional del PNC.

Es necesario designar más personas funcionarias de diversas instituciones a esta labor, estas personas podrían estar destinadas a tiempo parcial, aunque sería ideal que su dedicación fuera a tiempo completo. Incluso mediante convenios y alianzas estratégicas se podría conseguir personal especializado ya sea de universidades, organismos, ONG's o diversas instituciones públicas para que asuman funciones transversales del PNC. La experiencia internacional demuestra que los Programas de Clusters exitosos tienen un equipo de personas designadas para realizar labores relacionadas a articulación, capacitación, gestión de conocimiento,

desarrollo de metodologías, búsqueda de recursos y financiamiento, estructuración de proyectos, entre otras funciones.

Para esta consolidación se podrían designar plazas de instituciones como COMEX, PROCOMER, MICITT, PROMOTORA DE INNOVACION E INVESTIGACION, INDER, SBD, entre otras. La cantidad de personas designadas en el equipo técnico puede variar, sin embargo la experiencia en el país indica que se requieren entre 10 y 15 personas idealmente (unas 6 personas para ser facilitadoras en las 6 regiones del país, al menos 4 personas de enlaces especializados con la institucionalidad pública, sector académico, sector de financiamiento y sector de emprendimiento, así como personal dedicado a monitoreo y evaluación, gestión del conocimiento y capacitación, comunicación, diseño metodológico y articulación y coordinación general).

- Mejora de la articulación interinstitucional en apoyo al PNC y alineamiento de políticas públicas.

Adicionalmente de las labores para consolidar el equipo técnico institucional es necesario reforzar las dinámicas de articulación del PNC con el resto de la institucionalidad pública, esto a fin de conectar las políticas públicas, programas y servicios que las diversas instituciones ofrecen, considerando que hay iniciativas clúster en diversas actividades productivas tan variadas como el turismo, la agroindustria, la ciberseguridad, la logística, los dispositivos médicos, la industria forestal o la industria marina, entre otras, se hace necesario articular esfuerzos prácticamente con todas las instituciones públicas tanto para resolver aspectos específicos de las industrias como condiciones transversales o habilitantes para cualquier tipo de actividad productiva en el país, es fundamental reforzar la articulación con instituciones como MIDEPLAN, COMEX, PROCOMER, INDER, MEIC, MAG, ICT, INCOP, INCOPECA, MCJ, SBD, MICITT, PROMOTORA DE INNOVACION E INVESTIGACION.

- Profesionalizar la gestión de las iniciativas clústeres y el PNC.

Considerando que la gestión de clústeres es relativamente nueva en el país, es importante considerar que la mayoría de estas funciona de maneras más rudimentarias y menos sofisticadas, donde los actores están aprendiendo a diseñar y trabajar bajo el enfoque de una estrategia de negocio colectiva que incluye el trabajo en cadenas de valor y ecosistemas. Siendo así es necesario continuar fortaleciendo los procesos de capacitación, intercambio de experiencias y aprendizajes tanto entre los clústeres en el país como con clústeres de otros países, y fomentar programas de formación en gestión de clústeres que permitan llevar al país a un nivel más profesionalizado de la gestión propia de los clústeres y del PNC.

Es importante considerar que dicha formación debe realizar tanto por personas funcionarias públicas, como por representante de universidades e instancia académicas, empresarios y

colaboradores de las empresas, actores del sector de financiamiento, actores de apoyo al ecosistema de emprendimiento e innovación y otros tipos de actores relacionados a agencias de desarrollo económico local, gobiernos locales, ONG's, y otros tipos de organizaciones.

- Afinar mecanismos de monitoreo y evaluación.

Gracias a la cooperación técnica del BID se diseñó un conjunto de instrumentos de un sistema de monitoreo y evaluación para las IC y el PNC, se realizó una primera línea base, pero será necesario continuar mejorando estos instrumentos, ajustarlos de ser necesario y mantener en una mejora continua el sistema como tal a fin de lograr recabar la información que demuestre los resultados del PNC y las iniciativas clúster en materia de mejora de la productividad, competitividad, innovación, encadenamientos, exportaciones, generación de empleo.

- Reforzar y mejorar los mecanismos de articulación del sector académico con los sectores productivos.

Es importante para el éxito del PNC y las IC que el sector académico, tanto público como privado comprenda de mejor manera las formas en la que pueden conectarse con los clústeres, a fin de potenciar los procesos de investigación aplicada, extensión, diseño de oferta formativa y colaboración en general.

- Reforzar los mecanismos de gobernanza territorial y su relación con las Iniciativas Clúster en los territorios.

El enfoque de desarrollo productivo territorial es clave en la dinámica de funcionamiento del PNC para lograr cerrar las brechas de productividad, competitividad, innovación, empleo, entre otras que se dan entre el GAM y el resto de regiones del país. Para lograr este cometido es crucial que el PNC colabore en la reflexiones país relacionadas con la gobernanza en los territorios, tanto en relación a instancias como las AREDES, los OCIR y otras, así como con la articulación directa con los gobiernos locales y otros tipos de organizaciones como las agencias de desarrollo económico local.

- Diseñar, identificar y articular mecanismos de financiamiento para el PNC y las IC.

Sin duda alguna hay mucho margen para colaborar con diversos tipos de actores públicos, privados, académicos, organismos internacionales, ONG's, entidades financieras, fondos de capital, inversionistas, entre otros para ir generando mecanismos novedosos de financiamiento que permitan a los clústeres presentar proyectos relacionados con el fortalecimiento de las cadenas de valor, mejora de procesos de desarrollo empresarial, diseño de productos y servicios novedosos y con mayor valor agregado, estructuración de programas de encadenamiento productivo, desarrollo de emprendimientos, programas de innovación, convocatorias o concursos de soluciones a retos de la industria, fortalecimiento de procesos de investigación y

desarrollo, transferencia de tecnología, generación de programas de capacitación, entre otros tipos. Encontrar maneras de utilizar los fondos públicos ya existentes en el SBD, el INDER, MIDEPLAN, PROCOMER, MTSS u otras entidades es crucial para lograr continuar potenciando el modelo de clúster como mecanismo para el desarrollo productivo territorial y además garantizar un uso estratégico y eficiente de dichos recursos.

- Reforzar y sostener el enfoque de desarrollo productivo territorial para transformar la economía costarricense.

Continuar potenciando el enfoque planteado por el PNC para desarrollar un proceso de transformación productiva de la economía que permita conectar la economía del GAM con la del resto del país, potenciar corredores, nodos y ecosistemas de innovación, cadenas de valor y los clústeres como mecanismo de articulación de actores para potenciar estrategias de negocio colectivas requerirá de sostener una visión de mediano y largo plazo capaz de continuar durante las próximas décadas transformando las actividades productivas en el marco una economía circular, descarbonizada, sostenible y basada en conocimiento, innovación y valor agregado. Para lograr esto será necesario que el PNC se mantenga como un programa interinstitucional capaz de trascender ciclos políticos.

- Impulsar el diseño y creación de un Consejo de Competitividad e Innovación.

Un mecanismo que ha funcionado en diversas partes del mundo y que permitiría crear una forma eficiente de articular las diversas políticas, programas y servicios públicos relacionados al desarrollo productivo territorial sería este tipo de Consejo, el cual incluso podría ser instaurado mediante una ley permitiendo que el PNC se convierta en uno de los programas transversales que cobije dicho Consejo.

- Diseñar y publicar una política de clústeres.

Habiendo publicado ya el decreto de creación y declaración de interés público del PNC, el siguiente paso que sigue es la formulación de una política como tal que genere los mecanismos que permitan a la diversas instituciones apoyar de maneras más ágiles y eficientes a las IC y al PNC como tal, una política que que genere lineamientos, instrumentalice mecanismos y posicione el enfoque de clusters como pieza clave para el desarrollo productivo con enfoque territorial durante las próximas décadas en el país.

- Desarrollar estrategias de negocio colectivas para crear, crecer o transformar industrias.

Poder potenciar el enfoque de clúster implica que el país debe tener la capacidad de desarrollar estrategias de negocio colectivas para las principales industrias del país en los territorios, comprendiendo que las IC son un mecanismo para esto en primera instancia y en segunda instancia para ayudar a que el alineamiento de la política pública responda al fortalecimiento de estas estrategias y no al revés. Comprender esto es clave para que los clústeres se conviertan en verdaderos mecanismos capaces de potenciar las industrias.

6. Sugerencias para la buena marcha de la gestión.

De acuerdo al punto anterior, es vital contar con una Política de Empleo que cuente con un enfoque sistémico y se articule con las demás instituciones de la cartera productiva y se diseñen metas comunes para combatir tanto el desempleo como la informalidad.

En cuanto a la Estrategia de Alianza para el Bilingüismo, es importante seguir fortaleciendo y dotar de mayor presupuesto, esto debido a que el perfil de las personas que las empresas requieren sin duda alguna deben de tener formación en un segundo idioma. Hay un fenómeno interesante que se presenta en el mercado laboral y es el considerar el talento humano preparado para cumplir con requerimientos técnicos, habilidades blandas con un segundo idioma.

Continuar con la estrategia de Empléate por focalizar, intensificar los cursos formativos y seguir fortaleciendo las alianzas con la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y centros de formación que buscan capacitar y certificar a personas para los empleos actuales de mayor demanda identificados con las empresas.

Es muy importante darle seguimiento y continuidad al trabajo realizado en los últimos años por la DNE. Enfocarse en los esfuerzos de inserción laboral del Programa Empléate. Así como continuar con el desarrollo y coordinación para las migraciones laborales ordenadas y orquestadas en conjunto con otras instituciones públicas como la Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Seguridad, la Caja Costarricense y Seguridad Social, entre otros.

Adicionalmente, apoyar iniciativas para escalar cobertura y mejorar los flujos de servicios centrados en las personas a través del Sistema Nacional de Empleo. Los SNE a nivel mundial se actualizan constantemente, y buscan alinear y consolidar bolsas de empleo públicas y privadas para que tengan interoperabilidad y el acceso para las personas sea una consulta ágil, fácil y sencilla y que se articulen los buscadores de empleo.

En cuanto al enfoque de atención de la informalidad, se realizaron gestiones importantes a través de la ENTEF, y desde despacho se propuso junto con el Observatorio del Mercado Laboral perfilar mejor la informalidad a través de Vectores, esto es clave para poder generar acciones

dependiendo el grado de informalidad y así diseñar una ruta hacia la formalidad más adaptable a la circunstancias de cada grupo.

En relación a la erradicación del trabajo infantil y adolescente se debe mantener como prioridad, el país se encuentra muy cerca de cumplir este objetivo, que sin duda marcaría un precedente y permitirá ser ejemplo y motivar a otros países de la región. Muchas instituciones estuvieron presentes en la construcción del plan estratégico, se debe procurar continuar con esfuerzos interinstitucionales.

7. Observaciones sobre otros asuntos de actualidad relacionados con la gestión.

Es importante que nuestro país ponga como una variable central el empleo, no como una salida residual, sino como parte de la Estrategia de Reactivación Económica y Desarrollo Productivo. Es determinante dar un giro importante en la manera de hacer política pública de un Ministerio de Trabajo, ya que su visión es necesaria escalarla y vincular las políticas de desarrollo productivo con las de empleo, y esto no es nuevo, ya que tanto la OCDE como el OIT han manifestado que es una necesidad real para poder reactivar la economía de un país.

El reciente traslado del Observatorio del Mercado Laboral (OML) a la Dirección Nacional de Empleo, significa que ahora forma parte de una unidad operacional de la institución y no una transversal como lo es la Dirección de Planificación del Trabajo donde antes se encontraba. Lo anterior genera un gran reto para que se profile como una unidad que contribuya a generar información relevante para orientar las acciones del ministerio en materia de empleo. Desarrollar estudios de precisión del mercado laboral, encuestas, prospectiva con los sectores estratégicos de la economía y vincular datos y estadísticas con polos de desarrollo que ya están definidos para ver las brechas formativas por cerrar. Todo con el fin de dar seguimiento de las políticas de empleo y detección de las necesidades de formación técnica profesional de mayor demanda en el país

Por otro lado, Costa Rica enfrenta el reto de construir una visión país de largo plazo que revierta la hiperconcentración económica en el GAM que no ha permitido potenciar el desarrollo productivo de manera sostenida en el resto del país, y que ha limitado la colaboración entre los diversos actores del desarrollo productivo. Esto ha generado un país desigual en oportunidades de crecimiento económico y empleo, con una limitada competitividad. Por esto, se ha creado el Programa Nacional de Clústeres, que facilita iniciativas clúster como redes de colaboración con visión de largo plazo para potenciar el desarrollo socioeconómico y la transformación productiva en todo el país con el fin de generar empleo.

Es importante que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social avance hacia un enfoque moderno en el que participe en las mesas de trabajo, comités y consejos que tratan temas de crecimiento económico, productividad, competitividad país y desarrollo empresarial, “participar

activamente de esas conversaciones” es de vital importancia para lograr que el país encuentre los mecanismos capaces de revertir el desempleo estructural, ya que solo así se logrará incidir directamente en las políticas de productivas poniendo la generación de empleo en el centro de la estrategia país, y no separando las políticas, programas y servicios de fomento productivo, apoyo empresarial, crecimiento económico, generación de exportación, encadenamiento productivo, innovación, financiamiento y otras de las de empleo.

Es imprescindible que el MTSS continúe a través de la Contraloría de Servicios explorando maneras de implementar el enfoque de diseño e innovación centrado en las personas a los servicios que la institución ofrece a la ciudadanía. Dado que los recursos son escasos y la cantidad de trámites, gestiones y casos que atiende el ministerio es muy amplia, sobre todo en áreas como pensiones o conciliaciones laborales, se vuelve crítico explorar maneras creativas e innovadoras de mejorar la experiencia de las personas usuarias.

8. Estado actual del cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones que durante la gestión le girara la Contraloría General de la República, algún otro órgano de control externo y la Auditoría Interna.

En relación con el cumplimiento de las disposiciones de la Contraloría General de la República, se adjunta una matriz que resume el estado de cada una de las disposiciones que le fueron encomendadas a la Ministra (ver anexo 6).

En cumplimiento con el Plan de Trabajo del Departamento de Seguimiento de Recomendaciones de la Dirección General de Auditoría, se comunica el resultado del proyecto de auditoría sobre el estado de acatamiento de las advertencias emitidas en el periodo de enero a diciembre 2021 al Despacho de la Ministra.

El seguimiento y evaluación del Sistema de Control Interno que realiza la Dirección tiene como objetivos valorar la calidad del funcionamiento de este y asegurar que las advertencias de la auditoría se atiendan con prontitud.

En el siguiente apartado se presentan los resultados de las evaluaciones realizadas a la evidencia aportada por la Administración en respaldo a las acciones ejecutadas en cumplimiento de las advertencias emitidas por la Dirección General de Auditoría.

Tabla 19. Cuadro resumen de las advertencias giradas al Despacho de la Ministra.

Destinatario	Advertencias pendientes de atención			Implementadas	"No Aplica o Perdió Vigencia"	Total
	No acatada	Parcialmente Acatada	% Incumplimiento			
	Cantidad	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Cantidad	Cantidad
MSc. Silvia Lara Povedano, Ministra de Trabajo	0	8	100.00 %	0	0	8
Totales	0	8	100.00 %	0	0	8

Fuente: Sistema ARGOS.

En conclusión, las ocho advertencias emitidas en el periodo de enero a diciembre de 2021 se encuentran pendientes de atención con un grado de cumplimiento parcialmente acatadas.

El detalle de cada una de las advertencias se encuentra en el anexo.

9. Asuntos de las Direcciones que ameritan mayor atención.

9.1. Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.

● Denuncia por prácticas antisindicales a la Defensora de los Habitantes.

Que mediante el Oficio N°SIDEF-065-2021 del 22 de septiembre del 2021 (recibido en sede administrativa el 28 de septiembre del 2021), el señor David Walsh Jiménez, en su condición de Secretario General del Sindicato de Funcionarios y Funcionarias de la Defensoría de los Habitantes (SITEP), interpuso una denuncia por presunta persecución sindical en contra de las siguientes personas:

- 1) La señora Cataliña Crespo Sañcho, en su calidad personal y como representante legal de la Defensoría de los Habitantes
- 2) El señor Mario Zamora Cordero, en su calidad personal, y en su calidad de Director del Despacho de la Defensora de los Habitantes.
- 3) El señor Fabricio Chavarría Bolaños, en su calidad personal y en su calidad de Director de Asuntos Jurídicos a.i., Director de Regionales de la Defensoría por recargo y funcionario del círculo de confianza de la señora Defensora de los Habitantes, señora Cataliña Crespo Sancho.

El Órgano de Investigación que fue designado al efecto para tramitar la denuncia por supuestas prácticas laborales desleales, en estricto apego a lo dispuesto en el Capítulo Tercero del Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo (Directriz N° DMT-017-2013, modificada y adicionada mediante Directriz N° DMT-014-2014).

La Defensora de los Habitantes consideró que se habrían violentado sus derechos constitucionales, al alegar violación al debido proceso contra este Ministerio y las personas funcionarias encargadas del expediente administrativo instaurado, reclamo que realizó ante la Sala Constitucional. Los expedientes judiciales que en mención se identifican con los siguientes

números: 22-000961-007-CO y 22-001426-0007-CO. Ambos reclamos constitucionales fueron declarados sin lugar, por la Sala Constitucional.

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes, presentó ante el Despacho de la Ministra, una denuncia contra los funcionarios que tienen a cargo el expediente administrativo, así como a las acciones y omisiones cometidas por parte de la Dirección General de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en perjuicio personal de la Defensora y en perjuicio de la Defensoría de los Habitantes de la República. Ante tales hechos expuestos, esta Jerarca emitió el oficio MTSS-DMT-OF-238-2022 de fecha 03 marzo de 2022, con el fin de que el Viceministro del Área Laboral procediera con la apertura del procedimiento que corresponda.

9.2. Dirección General Administrativa Financiera.

Los concursos internos que ha estado trabajando el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos (DGIRH), por medio de la Comisión técnica conformada por representantes de la DGIRH, la Dirección del Servicio Civil por lo que se da una reseña del estado actual:

- Bloque II Clases de Profesional Jefe de Servicio Civil 1,2,3 (Jefaturas).

Para el presente concurso, se ha tramitado desde el mes de diciembre del año 2021, la ampliación del plazo de la resolución del concurso bloque II, esto ante la Dirección General de Servicio Civil mediante oficio MTSS-DMT-OF-271-2021. La solicitud se realizó ya que según la parte técnica del DGIRH, era materialmente imposible concluirlo al 31 de marzo del 2022. Es importante resaltar que, el DGIRH ha realizado un cronograma donde se muestran las etapas del concurso, las cuales concluirán al 31 de junio del 2022.

La solicitud de ampliación de plazo, generó una respuesta negativa por parte de la Dirección General de Servicio Civil, mediante el oficio DG-OF-115-2022; sin embargo, mi persona solicitó una reconsideración mediante MTSS-DMT-OF- 462-2022, lo que generó una respuesta positiva y una aprobación del nuevo plazo máximo de concluir el bloque II al 31 de junio del 2022 mediante el oficio DG-OF-136-2022, sin dejar de resaltar que dicho plazo queda sin posibilidad de una nueva prórroga.

- Bloque III: Clases de Profesional de Servicio Civil 1A, 1B, y 2 (Profesionales).

Para el presente concurso se dio inicio en el mes de diciembre del 2021, realizando la convocatoria de participación desde el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, el cual finalizó en el mes de enero del 2022.

A partir del 15 de enero del 2022, se ha empezado a realizar la revisión de expedientes de las personas participantes, para la verificación de requisitos, todo esto para poder levantar el listado

de las personas que deben realizar el examen de idoneidad ante la Dirección General de Servicio Civil.

- Bloque IV: Clases de Técnico de Servicio Civil 1 y 3, Técnico en Informática, Oficinista de Servicio Civil 1 y 2, Secretaria de Servicio Civil 1 y 2 (Administrativos).

Lo correspondiente al Bloque IV, se tiene por aplicado de forma exitosa, actualmente se está en el proceso de envío de nóminas para que las personas directoras puedan realizar las entrevistas de ser requeridas, y proceder con la recomendación de nombramiento ante la persona Ministra.

En relación con el Bloque II: Coordinaciones (PSC3), mediante oficio SGD-O-064-2021 del 22 de diciembre del 2021, suscrito Rómulo Castro Víquez, en ese momento Subdirector de la Dirección General de Servicio Civil, en relación al Concurso Interno Bloque II, Profesionales Jefe de Servicio Civil y Coordinaciones; manifiesta la preocupación por no haberse finiquitado el mismo en un plazo de 5 años en detrimento de la estabilidad laboral de las personas funcionarias y el costo que ello ha representado para la administración de ambas instituciones.

Asimismo, dicha Dirección a través del oficio DG-OF-115-2022 del 23 de marzo de 2022, suscrito por Rómulo Castro Víquez, Director General a.i, se indica:

*“ A la fecha no se cuenta con evidencias de avances importantes para los Profesionales Jefe de Servicio Civil, pues inclusive se está pidiendo una nueva prórroga, y además, considerando que sobre el Concurso de Profesionales 3, no se ha informado ningún tipo de acción a esta Dirección General, conforme a la investidura que me otorga el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, de superior técnico de la Jefatura de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, **me permito solicitarle la apertura de un proceso administrativo en contra del Sr. Mario Bolaños Ramírez, en calidad de Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de ese Ministerio, por supuesto incumplimiento de sus deberes al demorar sin justificación válida, el concurso de referencia**”.* El resaltado no es del original

En virtud de lo anterior, mediante oficio MTSS-DMT-OF-570-2022 se le instruyó a la Dirección General Administrativa Financiera la apertura de una Investigación Preliminar por la tardanza en la resolución del CI Bloque II.

- Solicitud y rechazo de presupuesto extraordinario.

Este Ministerio le solicitó al Ministerio de Hacienda la aprobación de presupuesto extraordinario, para sufragar los siguientes rubros:

- Recursos para la deuda que tenemos con la OIT.

- Recursos para pago de gastos operativos de CONAI.
- Pago de resoluciones por diferencias salariales a exfuncionarios del MTSS.

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda rechazó el mismo.

- Transferencias Monetarias del MTSS.

La Dirección General Administrativa Financiera tiene un departamento de Transferencias Monetarias, el cual tiene a cargo las transferencias que otorga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a entidades beneficiarias, gratuitas o sin contraprestación alguna.

El Ministerio tiene el deber de establecer los mecanismos de control que resulten necesarios para la asignación, el giro, el seguimiento y el control del uso de los recursos -dentro de los cuales se encuentra la verificación previa de la capacidad legal, técnica y financiera del sujeto privado-, considerando las especiales particularidades del sujeto privado.

Recientemente, la Auditoría General del MTSS, presentó verbalmente el informe y las recomendaciones de los Estudios del sistema de control interno ejercido por la Dirección Financiera del MTSS a los beneficios patrimoniales transferidos al sujeto privado: Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO) en el periodo 2021 y Fundación Mundo de Oportunidades, en el periodo 2021; se encuentra pendiente el envío de las respectivas instrucciones a la Dirección General Administrativa Financiera.

9.3. Dirección Nacional de Seguridad Social.

- INFORME N°DFOE-FIP-IF-00006-2021 24 de noviembre, 2021. INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE (INFORME N° 1: EFICACIA - GOBERNANZA).

El informe N°DFOE-FIP-IF-00006-2021 establece como disposición para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, diseñar, aprobar e implementar un sistema de reconocimientos y/o sellos sociales, que impulse la equidad, la inclusión y el empoderamiento de las personas que pertenecen a poblaciones en condición de vulnerabilidad, para fomentar la equidad, inclusividad y su empoderamiento, su identificación, y la de las fuentes de información relacionadas, acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, que contemple al menos:

a) El diseño de una certificación y/o acreditación de reconocimientos sociales que identifique y promueva la participación en las compras públicas sostenibles de poblaciones en condición de vulnerabilidad y de exclusión.

b) La identificación de los grupos sociales en condición de vulnerabilidad, de acuerdo al marco normativo vigente, que participan en las compras públicas sostenibles.

c) La identificación de las fuentes de información para las variables, e indicadores para el intercambio de datos correspondiente en materia de compras públicas sostenibles.

Lo anterior acorde a lo definido en la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables, y en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030, el cual considere lo relativo a los principios generales de la contratación pública y compra pública estratégica a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9986 (Ley General de Contratación Pública).

Para dar cumplimiento a lo anterior, el MTSS debe remitir a la Contraloría General el 29 de junio de 2022, una certificación en la cual consten el diseño, la aprobación y puesta en marcha de las medidas de política pública referentes a la equidad, inclusividad y empoderamiento de grupos sociales en condición de vulnerabilidad y al 15 de noviembre de 2022 un informe de avance de la implementación del diseño de acciones que involucren la equidad, inclusividad y empoderamiento de las CPS.

La disposición se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Seguridad Social, quien elaboró la propuesta de Decreto Ejecutivo “Creación del Sistema de Reconocimientos Sociolaborales”, mediante el cual se reconocen las buenas prácticas sociolaborales que voluntariamente realizan las empresas privadas e instituciones públicas que de manera Voluntaria, desarrollan e implementan una gestión y compromiso de mejora continua en su conducta empresarial responsable, en el ámbito laboral, para la promoción, protección, inclusión e igualdad de derechos de las personas trabajadoras, en especial de las que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Mediante la normativa del SIREVOL, se pretende integrar los reconocimientos existentes de buenas prácticas laborales, concedidos por instituciones nacionales en materia sociolaboral y de derechos humanos y crear otros nuevos.

La propuesta de Decreto, fue sometida a conocimiento de las instituciones firmantes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la condición de la Mujer y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, quienes remitieron su visto bueno y posteriormente la Dirección de Asuntos Jurídicos otorgó el visto bueno mediante oficio DAJ-AIR-OF-083-2022.

Previo a la suscripción del mismo, se deberá remitir al Departamento de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República.

