



**MINISTERIO DE  
TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL**

**GOBIERNO  
DE COSTA RICA**

**DIRECCIÓN GENERAL  
DE AUDITORÍA**

**Dirección General de Auditoría**

**Departamento Auditoría DESAF - FODESAF**

**IESP-MTSS-DGA-ADESAF-5-2024**

**Auditoría de Carácter Especial de los controles ejercidos por la DNE sobre los recursos girados por el FODESAF al Programa PRONAE-Infraestructura Comunal Indígena**

**Setiembre 2024**



## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
1. INTRODUCCIÓN .....	4
1.1. Origen del Estudio .....	4
1.2. Recordatorio .....	4
1.3. Objetivo General .....	5
1.4. Alcance .....	5
1.5. Normas Técnicas .....	5
1.6. Metodología Aplicada .....	6
1.7. Antecedentes .....	6
1.8. Limitaciones .....	7
1.9. Comunicación de Resultados .....	7
2. ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	9
2.1. Otras modalidades complementarias establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS, pendiente de regular operacionalización y formulación de instrumentos normativos, de parte del MTSS .....	9
2.2. Expedientes de proyectos de PRONAE- Otras modalidades obra comunal indígena no cumplen con los lineamientos y normativa para su conformación. ....	10
2.3. Debilidades en la información consignada en expedientes digitales. ....	11
2.4. Incumplimiento en las directrices para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo – PRONAE .....	14
2.5. Inclusión de beneficiarios que no cumplen con los requisitos establecidos. ....	15
3. CONCLUSIONES .....	18
4. RECOMENDACIONES .....	19
4.1. Al Despacho del Ministro: .....	19
4.2. A la Dirección Nacional de Empleo (DNE): .....	19



## RESUMEN EJECUTIVO

Se procedió a examinar y evaluar el sistema de control interno, de tal forma que permitiera determinar si las actividades desarrolladas y ejecutadas por la Dirección Nacional de Empleo (DNE) se realizaron en cumplimiento de las normas, estándares, procedimientos y demás regulaciones internas o externas que rigen la gestión de proyectos de “Otras modalidades complementarias” del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), específicamente para obra comunal indígena, seleccionándose para su evaluación 10 proyectos de la zona Huetar Atlántica. Asimismo, se verificó la asignación del porcentaje que establece la ley para apoyar los subsidios de obras de infraestructura para zonas indígenas.

La revisión efectuada tuvo como fin identificar cualquier desviación, error o inconsistencia en el proceso de administrar, monitorear y rendir cuentas con respecto a los recursos girados del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), destinados al sector indígena del país.

Se identificó que no se cuenta con un reglamento específico emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), según lo indicado en el Decreto Ejecutivo N° 43984, para la utilización de los fondos del FODESAF destinados a “Otras modalidades complementarias”, además se determinó que algunos de los controles indicados en la normativa y procedimiento aplicables a la DNE, no se encuentran documentados o estandarizados, lo que dificulta la ejecución uniforme por parte de los gestores de proyectos y alianzas. También, se identificaron deficiencias de control en cuanto a la conformación e integridad de los expedientes electrónicos de los proyectos, afectando la transparencia y la gestión adecuada de la información. Por último, se determinaron casos de aprobación de algunas personas beneficiarias sin que cumplieran con todos requisitos respectivos, comprometiendo la equidad y legalidad del proceso.

Este estudio presenta recomendaciones en atención y mejora del control interno del MTSS y la DNE, de acuerdo a los resultados, siendo fundamental establecer y documentar controles estandarizados para garantizar la correcta ejecución y supervisión de los fondos asignados, así mismo, se considera importante reforzar la supervisión y monitoreo para asegurar la calidad y precisión de la información generada por todas las partes involucradas. Adicionalmente, se debe revisar y ajustar frecuentemente los procedimientos y normativa aplicable para asegurar que los procesos se encuentran actualizados y sean funcionales.



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Origen del Estudio

El plan anual de trabajo de la Departamento Auditoría DESAF - FODESAF para el periodo 2024, contempla la ejecución del estudio Auditoría de Carácter especial de los controles ejercidos por la DNE sobre los recursos girados por el FODESAF al Programa PRONAE-Infraestructura Comunal Indígena, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio, determinada en la actividad de planificación.

### 1.2. Recordatorio

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

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

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

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

Artículo 39: Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.



### 1.3. Objetivo General

Determinar si los controles diseñados e implementados, por la Dirección Nacional de Empleo (DNE), asociados al manejo de los recursos transferidos al Programa PRONAE-Obra comunal en territorio indígena, cumplen razonablemente con el marco normativo jurídico - técnico aplicable y ayudan al cumplimiento de los fines para los cuales fueron otorgados los recursos.

#### 1.3.1 Objetivos específicos

- Verificar el cálculo para la estimación del presupuesto disponible para el rubro de obra comunal indígena, así como su nivel de ejecución.
- Evaluar la existencia y cumplimiento de los controles establecidos por el MTSS para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias- Obra Comunal Indígena del Programa Nacional de Empleo.

### 1.4. Alcance

El período del análisis fue del 1 de enero del 2023 al 31 de diciembre del 2023, ampliándose en caso necesario.

### 1.5. Normas Técnicas

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

Para el desarrollo del estudio, se evaluaron las siguientes normativas:

- Ley N° 8292, Ley General de Control Interno.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO- DFOE) del 6 de febrero de 2009.
- Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y su reforma mediante Ley N° 8783 del 13 de octubre del 2009 y publicado en el Alcance N° 42 a La Gaceta N° 199 del 14 de octubre del 2009.
- Decreto N° 43189-MTSS Reforma Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS Creación y Reglamento del Programa Nacional de Empleo, del 11 de abril del 2023.
- DNE-10.3-P-01, Procedimiento para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo - PRONAE.



## 1.6. Metodología Aplicada

La metodología utilizada en esta auditoría se basa en una serie de procedimientos y técnicas diseñadas para evaluar los controles y procesos específicos para obra comunal indígena. Los principales métodos y enfoques utilizados fueron los siguientes:

- Visita de campo: se visitó la zona de Limón, Talamanca y Matina, donde se pudo observar proyectos de obra comunal indígena, gestionados en el año 2023.
- Entrevistas a personal clave: se llevaron a cabo entrevistas con el personal clave de la DNE, y DESAF. Estas entrevistas proporcionaron información valiosa sobre el alcance, procedimientos y controles relacionados con obra comunal indígena en la zona Huetar Atlántica.
- Solicitud de expedientes de proyectos por medio de acceso del Sistema del PRONAE: para los diez proyectos seleccionados se efectuó la consulta en el sistema, así mismo de los beneficiarios y las organizaciones de naturaleza asociativa (ONA's) participantes.
- Diseño del plan-presupuesto de los programas y proyectos sociales que solicitan financiamiento del FODESAF, cronograma de metas e inversión de programas sociales financiados por FODESAF, informe de análisis de la liquidación presupuestaria 2023, informe de análisis de ejecución trimestres del 2023, informe de ejecución anual 2023. Se analizaron los informes presupuestarios y programáticos con la finalidad de adquirir conocimiento del presupuesto y su uso.

Esta Dirección General de Auditoría (DGA), con la colaboración del gestor de proyectos y alianzas de la DNE, efectuó la revisión de 10 proyectos de la provincia de Limón, en los cuales se realizó la visita presencial y posteriormente se observaron expedientes electrónicos, verificando el cumplimiento de las indicaciones y controles del procedimiento para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo - PRONAE.

También se verificó, según recálculo, el cumplimiento de la asignación por ley del 0,23% de los fondos a obra comunal Indígena, según la Ley N°5662, Ley de desarrollo social y asignaciones familiares y su reforma N°8783. Además, se solicitó el listado de los proyectos realizados en la zona de Limón, los cuales en su mayoría corresponden a construcción de infraestructura.

Esta metodología permitió la evaluación exhaustiva de la gestión de los controles y regulaciones en relación a las otras modalidades - obra comunal indígena. Los procedimientos y técnicas empleados buscan garantizar la transparencia y adecuado monitoreo de los fondos brindados por FODESAF.

## 1.7. Antecedentes

La Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y su reforma mediante Ley N° 8783, estipula destinar un cero coma veintitrés por ciento (0,23%) a cubrir el costo de los subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país. Para el 2023 el monto programado ascendió a la suma de ¢ 1.494.448.494,00 (mil cuatrocientos noventa y cuatro millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos noventa y cuatro con 00/100).



El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) corresponde a un programa del MTSS, creado mediante Decreto Ejecutivo N° 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre del año 2000, encargado de potenciar la empleabilidad de personas en condición de pobreza y desempleadas; siendo quien, hasta el 2023, se encargaba de la asignación y administración de proyectos en zonas indígenas.

Por su parte, la normativa específica aplicable al PRONAE, fue reformada mediante Decreto N° 43984 “Creación y reglamento del Programa Nacional de Empleo”, de fecha 11 de abril del 2023, el cual norma en el artículo 8 los pasos a seguir con respecto a otras modalidades complementarias, rubro donde se incluye infraestructura comunal indígena, considerándose dentro de los principales cambios; la apertura a que otras instituciones públicas administren los fondos de otras modalidades. Antes de la fecha indicada, se regían por el Decreto N° 43189 “Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”.

Las zonas indígenas costarricenses, presentan un gran desafío ya que son áreas de difícil acceso y de pocas fuentes de empleo, por lo cual, el PRONAE en muchos de los casos es el único ente que les brinda un beneficio monetario por medio de los programas de infraestructura comunal, en los cuales las organizaciones no lucrativas, legalmente constituidas, por medio de un formulario digital, indican las necesidades que tiene la comunidad, debiendo contar con los materiales necesarios para efectuar la obra, y en caso de aprobarse, PRONAE apoya con subsidios para la mano de obra, a personas de la zona que cumplan con los requisitos, quienes deben encargarse de realizar el trabajo en el plazo establecido, el cuál generalmente es por un periodo de 3 meses. El pago se realiza por medio de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC).

La modalidad de obra comunal indígena, busca mejorar la empleabilidad de las personas participantes (PP) por medio de un subsidio económico, además de brindarles la oportunidad de adquirir conocimientos según las actividades que se les asignen.

## 1.8. Limitaciones

Como limitación se identificaron las siguientes tres situaciones:

- No se dispone de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria, para el año 2023.
- No se contó con el listado de los proyectos presentados por las ONA's y recibidos por PRONAE en el periodo 2023, así como su estado de trámite: rechazado o aprobado, lo anterior debido a que en el año 2023 no se estaba utilizando el formulario digital destinado para tal efecto, imposibilitando mantener un registro de lo presentado, lo aprobado, lo duplicado y lo rechazado.
- Falta de recursos y limitaciones de tiempo por parte de la DGA, para visitar proyectos de otras zonas indígenas.

## 1.9. Comunicación de Resultados

El presente informe se expuso a la administración el día 10 de setiembre del 2024 a las 11:30 horas, mediante presentación celebrada de forma virtual por medio de la plataforma Google Meet, en presencia de Javier González Castro, Andrea Umaña Salazar, Carlos Garro Méndez, y Ana Laura Tenorio



Montero, de parte de la Dirección General de Auditoría; por parte del Despacho del Ministro, Ralph Corella Abarca; así como Gindra Brenes Poveda por la DNE, y por la DESAF, Juan Cancio Quesada Picado, Joycevannia Guido Ortega, Silvia Hernández Hernández y Paola Varela Obando.



## 2. ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 2.1. Otras modalidades complementarias establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS, pendiente de regular su operacionalización y formulación de instrumentos normativos, de parte del MTSS.

Esta DGA determinó, que está pendiente la operacionalización y formulación de instrumentos normativos necesarios que garanticen la correcta ejecución de los recursos presupuestarios y demás aspectos para su ejecución, para la modalidad de “Otras Modalidades Complementarias”, establecidas en el artículo N°8 del Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS de la creación y reglamento del Programa Nacional de Empleo.

Respecto a la operacionalización y formulación de instrumentos normativos que garanticen la correcta ejecución de los recursos presupuestarios y demás aspectos necesarios para su ejecución, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS, indica lo siguiente:

“Artículo 8. ... Los montos establecidos para esta modalidad por concepto de TMC personal deberán ser definidos por la DESAF, para la cual **se deberán formular los instrumentos normativos necesarios, que garanticen la correcta ejecución de los recursos presupuestarios y demás aspectos para su ejecución.**”

Para la debida operacionalización de este tipo de modalidad complementaria, las instituciones públicas competentes deberán suscribir un convenio con el MTSS y la DESAF, en donde se consignen las pautas de cooperación. **El MTSS deberá formular un reglamento o la normativa correspondiente específica, en donde se establezcan las disposiciones que deberán acatarse por parte de las instituciones públicas y organizaciones ejecutoras dentro del marco de esta modalidad complementaria, para el desarrollo de obra comunal e infraestructura pública.**” (El resaltado no forma parte del original.)

Mediante cuestionario de control interno aplicado por medio del sistema ARGOS, se procedió a consultar respecto a la formulación de la normativa para la ejecución de recursos presupuestarios de otras modalidades complementarias. Obteniéndose la siguiente respuesta, por parte del señor Adrián Olivares Agüero, asesor del Despacho del Ministro, con fecha 01 de agosto de 2024:

“El Despacho Ministerial ha girado instrucción a la DESAF para que en conjunto con la DNE y el Despacho del Viceministro del Área Social procedan con la construcción de la normativa correspondiente específica a fin de dar cumplimiento con lo indicado en el artículo 8 del mencionado decreto. Importante indicar que hasta el día de hoy únicamente la DNE ha realizado este tipo de servicios, siguiendo los procedimientos previamente autorizados.”

A la fecha de la revisión, no estaba programada la elaboración de la normativa para la correcta ejecución de los recursos presupuestales de otras modalidades, tal y como se extrae de la respuesta obtenida por el Despacho Ministerial.

El hecho de no contar con normativa para garantizar la correcta ejecución de los recursos presupuestarios y demás aspectos para su ejecución, de otras modalidades complementarias, afecta la eficiencia y eficacia en la ejecución de dichos recursos y, por ende, la empleabilidad y el apoyo de programas relevantes en las comunidades. Además, expone los recursos al riesgo de cumplimiento del



objetivo de protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

## **2.2. Expedientes de proyectos de PRONAE- Otras modalidades obra comunal indígena no cumplen con los lineamientos y normativa para su conformación**

Esta DGA, seleccionó para su revisión 10 proyectos de la zona Huetar Atlántica de los cuales se identificó, que para todos los casos los expedientes no se encuentran foliados, no cuentan con nomenclatura, ni cumplen con los lineamientos establecidos en la norma técnica NTN-001 "Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos".

La Junta Administrativa del Archivo Nacional, en la sesión 24-2020 celebrada el 01 de julio del 2020, emitió la Norma técnica nacional: "Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos", dirigida a todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos, la cual, indica en el inciso 5.7 "Consideraciones especiales para el expediente electrónico [ELECTRÓNICO]":

"El expediente electrónico es la agregación de objetos creados en ambientes electrónicos o digitalizados, ordenados cronológicamente, que se gestionan dentro de un sistema de gestión de documentos electrónicos de archivo y que se preservan en un repositorio digital, los cuales responden a un trámite administrativo. La creación de estos expedientes debe estar regulada por las políticas de gestión de documentos electrónicos propias de cada institución.

Toda institución que administre correctamente expedientes electrónicos debe cumplir con los siguientes cuatro requisitos:

- Gestionar documentos electrónicos (en estado definitivo o finalizado).
- Una política de gestión de documentos electrónicos.
- Un sistema de gestión de documentos electrónicos de archivo.
- Un repositorio digital.

El expediente electrónico tiene los siguientes componentes:

- Documentos electrónicos.
- Índice electrónico generado automáticamente.
- Firma digital del índice electrónico.
- Metadatos del expediente electrónico."

Así mismo, los oficios DAJ-AIR-144-2013 y DAJ-AIR-294-2015, emitidos por la Dirección de Asuntos Jurídicos se refieren a la foliación de expedientes, indicando entre otros aspectos:

"... Los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, incorporándose en orden cronológico todos aquellos actos, documentos, trámites que se hayan realizado ..."

Por medio de correo electrónico se consultó a la jefa del Departamento de Generación de Empleo, Gindra Brenes Poveda, acerca de la situación identificada, para lo cual indicó:

"El expediente de un proyecto PRONAE debería de constituirse con base en el registro de documentación e información dentro del sistema PRONAE, que es el que almacena toda la



información relativa a un proyecto, por tanto con base en recomendaciones similares a esta generadas anteriormente el objetivo que este programa tiene es "configurar" el expediente de los proyectos cumplimiento con las normas de Archivo pero automáticamente con lo que se registre dentro del Sistema, **sin embargo para poder hacer esto, primero deben montarse las bases, el registro obligatorio de información y el registro de datos en cumplimiento con la normativa del programa para posteriormente hacer un desarrollo que genere un expediente conforme a la normativa a partir de toda esta información**; para esto requerimos un poco más de tiempo y recursos presupuestarios, pero estamos avanzando hacia ese objetivo." (El resaltado no forma parte del original.)

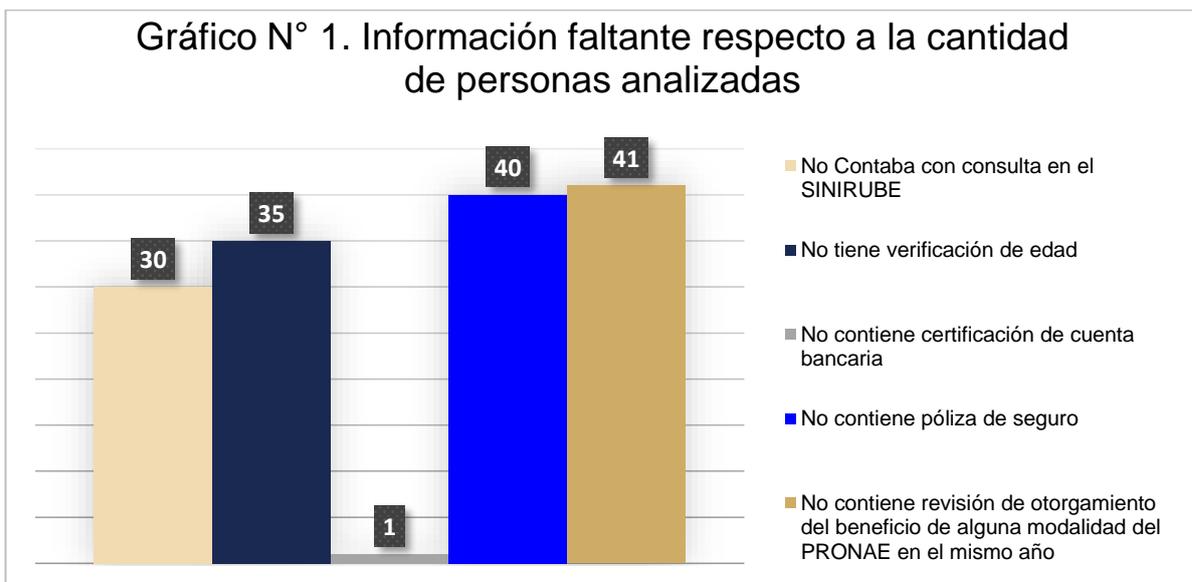
De acuerdo con la respuesta externada se constata la falta de cumplimiento en el manejo adecuado de los expedientes, no obteniéndose evidencia formal sobre un plan que detalle acciones que este ejecutando la Administración o que tenga planeado para gestionar los expedientes conforme a la normativa aplicable.

Los expedientes no apegados a la normativa establecida para su conformación, produce incertidumbre sobre el contenido del expediente y su integridad, generando problemas de transparencia y rendición de cuentas, así como la exposición a la materialización de riesgos de incumplimiento de normativa, conservación del patrimonio, entre otros.

### 2.3. Debilidades en la información consignada en expedientes digitales

Esta DGA, identificó las siguientes debilidades en los expedientes seleccionados para su revisión:

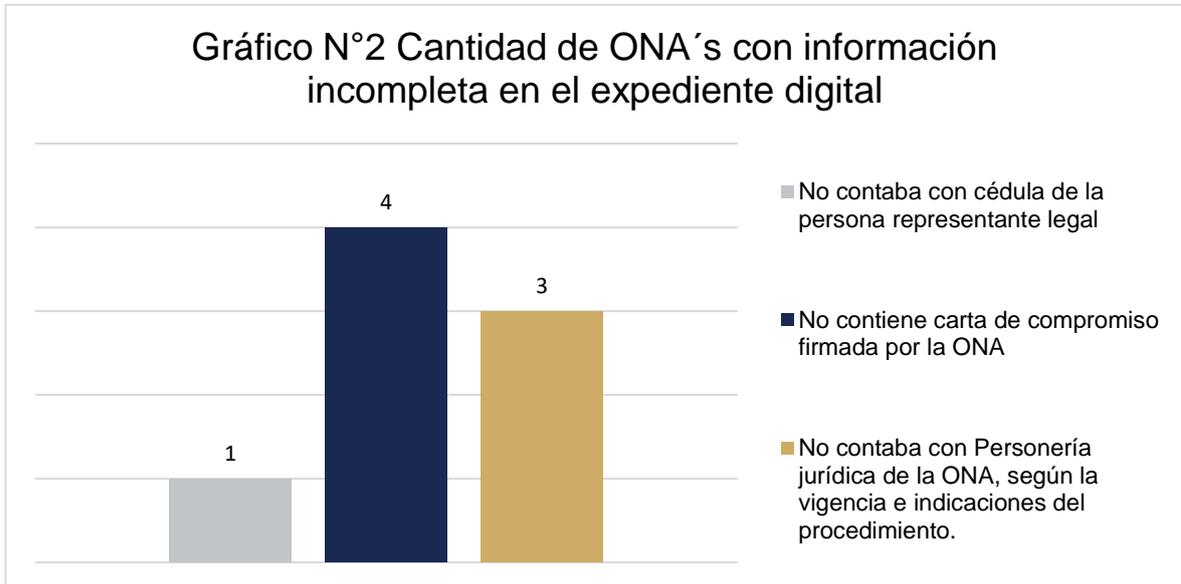
- Faltante de información beneficiarios: en la revisión realizada a 103 personas participantes en los 10 proyectos seleccionados para su revisión, se identificó que en el expediente digital no se encontraba la evidencia de cumplimiento de los requisitos para los 103 beneficiarios citados, ver Gráfico N°1.



Fuente: Elaboración propia, con información de expedientes digitales.



- Faltante de información ONA's: en la revisión de los requisitos de las ONA's, de los 10 proyectos seleccionados, se identificaron los faltantes de información indicados según el Gráfico N°2.



Fuente: Elaboración propia, con revisión de expedientes digitales

- Faltante de información respecto a procedimiento para análisis de los proyectos. En cuanto al análisis de los proyectos aprobados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el procedimiento DNE-10.3-P-01 "Procedimiento para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo – PRONAE", se identificó que, en los 10 casos seleccionados, no se encuentra la información detallada en el cuadro N°1.

Cuadro N°1			
Análisis de contenido de información de expedientes digitales de aspectos considerados en el procedimiento DNE-10.3-P-01 (en cantidad de expedientes analizados)			
Aspecto analizado	No	Sí	Total de expedientes
DNE-DGE-PRONAE-FIOC Formulario de inscripción	9	1	10
Análisis de prefactibilidad económica	10	-	10
Análisis de prefactibilidad técnica	10	-	10
Análisis de prefactibilidad operativa	10	-	10
Análisis de prefactibilidad legal	10	-	10
Análisis de prefactibilidad de tiempo	10	-	10
Carta de solicitud de financiamiento firmada por el Representante Legal de la ONA.	1	9	10
DNE-DGE-PRONAE-CCPP: Convenio de cooperación	2	8	10



DNE-DGE-PRONAE-AI Autorización de Inicio	10	-	10
Cartas de compromiso firmadas y selladas por las instituciones que ayudaran	10	-	10
DNE-DGE-PRONAE-RIB. Registro de beneficiarios firmado por cada uno de ellos.	10	-	10
DNE-DGE-PRONAE-IMAD: Informe de avance y desarrollo	2	8	10
DNE-DGE-PRONAE-IHAP: Informe de horas aportadas	10	-	10
DNE-DGE-PRONAE-ISP: Informe de seguimiento	10	-	10
Requerimiento de ampliación del plazo	9	1	10
(DNE-DGE-PRONAE-IPP) Se elabora el Informe de prórroga de Proyecto - (Sólo si hay prórroga)	10	-	10
(DNE-DGE-PRONAE-SPP). Se elaboró el informe en el formato específico	10	-	10
DNE-DGE-PRONAE-ICP: Informe de cierre de proyecto	10	-	10
Ingreso de planilla	6	4	10
Informes de exclusiones	9	1	10

Fuente: Elaboración propia, con revisión de expedientes digitales

Respecto a la gestión de la información, las Normas de Control Interno para el Sector Público establece:

**“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información**

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.”

Ante la ausencia de documentos en el expediente, esta DGA efectuó la consulta a la jefatura del Departamento de Generación de Empleo, obteniéndose la siguiente respuesta:

“La elaboración de los expedientes de los proyectos es labor asignada a las personas analistas a cargo de las distintas regiones y por tanto la labor de archivo de los mismos les corresponde a estas personas funcionarias. Sin embargo, lo descrito o encontrado por ustedes en la revisión de estos 10 expedientes ha sido algo identificado ya por esta administración y por tanto además de recordar verbalmente a las funcionarias las labores que les corresponden conforme al manual de cargos de los puestos que ocupan, se le han girado instrucciones escritas al inicio del ejercicio del periodo 2024...”

... de igual forma se han establecido compromisos ligados a su evaluación del desempeño y se han implementado desarrollos informáticos dentro del sistema PRONAE que permitan asegurar la obligatoriedad de registrar documentos básicos importantes en los expedientes de los proyectos.”

Adicionalmente, en entrevista realizada a la Gestora de Proyectos y Alianzas (GPA), indicó:

“... El sistema a partir de julio 2024, hace de carácter obligatorio algunos documentos, ahora un proyecto a cierta fecha debe tener la carta de compromiso, convenio firmado y el documento de acta de inicio, sino la jefatura no puede autorizar el proyecto, eso viene a subsanar el no control que pudo existir en el año anterior...”



... Uno podía subir lo que quisiera, cuando quiera, no había un control de tiempos establecido de cuando había que subir los documentos, por ejemplo, si yo en la búsqueda de información que le hice a la auditoría veo que en un proyecto no tenía el último informe, pero yo lo tengo en el correo, (porque estoy segura que la gente me lo envió), entonces yo no lo subí al proyecto, aunque ahí va a decir la fecha en que se subió, eso no se pierde, es una bitácora...”

A pesar de lo indicado por el DGE y GPA, no se obtuvo evidencia respecto al acatamiento de la instrucción girada, posterior a nuestro periodo de revisión.

El monto asignado a los 10 proyectos en estudio ascendió aproximadamente a la suma de la suma de ₡69 690 000,00 (sesenta y nueve millones seiscientos noventa mil colones, 00/100). Los expedientes incompletos y con información ilegible, producen inseguridad sobre el contenido del expediente, generando problemas de transparencia y rendición de cuentas, así como la exposición a la materialización de riesgos de incumplimiento de normativa y conservación del patrimonio, entre otros.

Mantener la información en los correos electrónicos personales y no incluirla en el expediente podría generar fuga de información, lo cual perjudica la fiscalización, toma de decisiones e insumos para crear datos históricos.

#### **2.4. Incumplimiento en las directrices para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo – PRONAE.**

Esta DGA identificó que, para los 10 casos seleccionados para su revisión, no se realizaron los estudios formales de prefactibilidad económica, operativa, legal, técnica y de tiempo, establecido en el procedimiento DNE-10.3-P1.

De acuerdo con lo establecido en el procedimiento para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo - PRONAE, DNE-10.3-P-01, considera en el alcance:

"Incluye: Análisis de prefactibilidad económica, técnica, operativa, legal, y de tiempo, de la propuesta de proyecto presentado por la ONA. Revisión de la condición socioeconómica de las personas que participarán como beneficiarias. Visita de campo para evaluar las condiciones inmediatas donde se desarrollará el proyecto. Ingreso del proyecto al sistema automático de pago. Gestión de control y seguimiento."

Al respecto la Ley de Control Interno, N° 8292, establece en el artículo N°8 que el Sistema de Control interno, debe proporcionar seguridad en la consecución del objetivo de cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico.

En consulta efectuada, por medio de correo electrónico, a la Jefatura del Departamento de Generación de Empleo Gindra Brenes Poveda, indicó que:

“Los proyectos aprobados por el programa son bastante básicos en la mayoría de las ocasiones y según la normativa vigente Decreto 43984 deben cumplir con desarrollarse en ámbitos de educación, empleo, seguridad ciudadana, desarrollo de obra pública, desarrollo comunal y desarrollo territorial, según la disponibilidad financiera y con la finalidad de habilitar modalidades y servicios, para la creación de proyectos de obra pública e infraestructura comunal. Por



procedimiento deben contar con materiales y/o herramientas si son necesarias, dado que este programa únicamente subsidia mano de obra.

Expuesto esto, los estudios de prefactibilidad económica, operativa, legal, técnica y de tiempo, son muy básicos y los posibles a desarrollar con base en la información de la solicitud de proyecto, cargas de apoyo (si corresponden) revisión de personería de la agrupación que presenta el proyecto y el criterio experto de la persona analista junto al seguimiento de avance de las obras que se realizan. Por tanto estos "estudios" **se asumen como: Recibir y estudiar las solicitudes de proyectos presentados al Programa Nacional de Empleo, para verificar la concordancia con los objetivos de este, las distintas modalidades; seleccionar los proyectos según las modalidades del programa, analizar las propuestas, revisando la viabilidad técnica** (si se constituyen en proyectos a desarrollar de momento conforme a lo que establece el Decreto 43984) y presupuestaria (Conforme a la distribución presupuestarias que se realiza anualmente y por región de planificación), y evaluando su impacto potencial en la comunidad o población objetivo" (El resaltado no forma parte del original.)

De acuerdo con la respuesta obtenida, se evidencia que los estudios de los proyectos se limitan a un análisis enfocado en el cumplimiento de requisitos tales como aporte de materiales, legalidad de la ONA, entre otros, sin desarrollar formalmente los apartados indicados en el procedimiento respecto a la factibilidad del proyecto, por cuanto los proyectos son considerados como básicos.

El incumplimiento de las directrices expone al programa a la materialización de riesgos de evaluación inadecuada de los proyectos, deficiencias en su ejecución, uso ineficiente de los recursos públicos que pueden afectar la reputación de la institución y generar incertidumbre del uso correcto y ético de los fondos administrados. Como referencia para el año 2023, el monto total ejecutado en proyectos de apoyo a población indígena, ascendió a la suma de ₡2 667 080 000,00 (dos mil seiscientos sesenta y siete millones ochenta mil colones, 00/100).

## 2.5. Inclusión de beneficiarios que no cumplen con los requisitos establecidos

Esta DGA identificó que, en 3 proyectos de los 10 seleccionados, se otorgó el beneficio a personas que no cumplían con los requisitos establecidos, tales como:

- Se otorgó el beneficio a un participante que, en el año 2023, tenía 14 años de edad; además, se observó que en el 2024 también se le había otorgado el beneficio, siendo menor de edad, y cuyos proyectos se aprobaron rigiendo el nuevo Decreto N° 43984.
- Se incluyeron 11 personas participantes que ya habían recibido el beneficio en el mismo año calendario.

En cuanto a los requisitos establecidos, el Decreto Ejecutivo N° 43984, indica en el artículo 8:

" Para estas modalidades complementarias, las personas beneficiarias deberán presentar las siguientes condiciones:

- a) Encontrarse en situación de desempleo, disponibilidad o informalidad.
- b) Encontrarse bajo línea de pobreza y/o pobreza extrema.



**c) Ubicarse en el rango de los 18 a los 65 años.**

d) Ser representados legalmente por una organización de desarrollo comunal u organización afín.

**e) No encontrarse inscrita como beneficiaria dentro de otro proyecto bajo esta misma modalidad." (El resaltado no forma parte del original.)**

Con relación a la asignación del beneficio más de una vez en el año a un mismo beneficiario, el procedimiento DNE-10.3-P-01, "Procedimiento para la gestión de proyectos de Otras Modalidades Complementarias del Programa Nacional de Empleo - PRONAE" indica:

"21. GPA revisa si las PP se encuentran recibiendo el beneficio de alguna modalidad del PRONAE o recibió beneficio dentro de la misma modalidad en el mismo año calendario.

Nota: La revisión se realiza a través de la plataforma del PRONAE.

22. ¿Las PP cumplen con el requisito de no estar recibiendo el beneficio de alguna modalidad del PRONAE o haber recibido el beneficio de esta misma modalidad en el mismo año calendario?

Si: Pasa a la actividad 24.

No: Pasa a la actividad 23.

23. GPA suspende el análisis del proyecto y envía un comunicado a ONA de no aceptación por dualidad y solicita una nueva planilla."

En consulta realizada en entrevista a la jefatura de la DGE, Gindra Brenes Poveda, con respecto al caso del menor de edad, indicó:

"...Sabíamos que para obra comunal se otorga a partir de los 18 años, porque es un trabajo pesado entonces no se incluían menores de edad..."

...Si la célula se revisó en el Tribunal y la persona tiene 13 o 14 años, fue un error.

¿Tenía que haberlo detectado en mi muestreo? Sí, pero esa persona no me salió en mi muestra.

¿Tendría que haberlo detectado el analista cuando incluyó el proyecto? Si, tenía que haberlo detectado el analista.

La única forma de solucionar esto es justamente lo que hicimos ahora en el sistema si yo trato de ingresar esa persona en un proyecto, el sistema no me va a dejar..."

Respecto a la asignación de personas en proyectos, más de una vez en el mismo año, indicó:

"...Estos casos se le pasaron al analista y no se dio cuenta, volvemos a lo mismo de las restricciones, todavía el sistema no tiene la restricción para evitar que en el mismo año calendario se incluya la misma cédula en 2 proyectos distintos, pero si se espera realizarlo..."

Tal y como se observa, la situación corresponde a una falta del debido cuidado profesional, al omitir la revisión de los requisitos, vulnerando lo estipulado en el procedimiento y Decreto. Si bien es cierto, se nos indicó que para este año 2024 se han implementado mejoras en el sistema, en cuanto a la revisión automatizada del límite de edad, para los casos analizados en el estudio aún no se habían implementado controles respecto a la restricción de consideración de una misma persona varias veces en el mismo año, en el momento de nuestra revisión.



La elección de beneficiarios incumpliendo los requisitos estipulados, expone los proyectos a la materialización de riesgos de incumplimiento normativo y técnico, así como la protección del patrimonio contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El monto asignado a estas personas participantes ascendió a la suma de ¢9.890.000,00 (nueve millones ochocientos noventa mil colones, 00/100).



### 3. CONCLUSIONES

Basado en las revisiones efectuadas a los controles ejercidos por la DNE sobre los recursos girados por el FODESAF al Programa Infraestructura Comunal Indígena de la zona Huetar Atlántica, se concluye lo siguiente:

- A la fecha de realización del estudio el MTSS no cuenta con la normativa correspondiente para garantizar la adecuada ejecución de los recursos de FODESAF de la modalidad de “Otras Modalidades Complementarias”, establecidas en el artículo N° 8 del Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS.
- Los expedientes electrónicos de PRONAE no cumplen con la normativa aplicable en aspectos tales como: nomenclatura, cumplimiento de los lineamientos establecidos en la norma técnica NTN-001 “Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos”.
- Los expedientes electrónicos de los proyectos analizados se encuentran incompletos, observando faltantes de información según lo establecido en la normativa aplicable.
- Los expedientes revisados no cuentan con los estudios formales de prefactibilidad económica, operativa legal, técnica y de tiempo.
- Entrega de beneficios a personas participantes que no cumplieran con los requisitos de ser mayores de 18 años, así como no haber participado en otro proyecto o modalidad de PRONAE en el mismo año calendario.

En resumen, los hallazgos identificados permiten concluir que el sistema de control interno de la DNE, en la ejecución del programa obra comunal indígena, presenta oportunidades de mejora, razón por la cual se emiten recomendaciones orientadas al fortalecimiento de dicho sistema.



## 4. RECOMENDACIONES

### 4.1. Al Despacho del Ministro:

4.1.1 Dar seguimiento oportuno para que en un plazo de 10 días calendario, una vez en firme el presente informe, se proceda con lo siguiente:

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

4.1.2 Establecer la normativa requerida para la operacionalización y formulación de instrumentos normativos necesarios que garanticen la correcta ejecución de los recursos presupuestarios y demás, aspectos para su ejecución, de otras modalidades complementarias, establecidas en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 43984 MTSS. Lo anterior en un plazo de 2 meses calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.1)**

### 4.2. A la Dirección Nacional de Empleo (DNE):

4.2.1 Crear el control y mostrar evidencia de su implementación, para que la conformación de los expedientes electrónicos de los proyectos que se elaboran en el programa PRONAE, aseguren que los mismos cumplan con la normativa NTN-001 "Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos de la Junta Administrativa del Archivo Nacional", y demás normativa establecida en el MTSS para tal efecto. Lo anterior en un plazo de 9 meses calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.2)**

4.2.2 Generar el control que permita asegurar que los expedientes de los proyectos que se gestionan en el programa PRONAE, contengan la información completa, legible, y cumplan con la normativa establecida para el manejo de expedientes. Lo anterior en un plazo de 1 mes calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.3)**

4.2.3 Implementar una guía o instrumento para la elaboración de los estudios de prefactibilidad de los proyectos de otras modalidades, que permita definir el contenido de los elementos que se deben analizar en los apartados de prefactibilidad económica, operativa, legal, técnica y de tiempo, con el fin de justificar y sustentar la aprobación de los proyectos. Lo anterior en un plazo de 1 mes calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.4)**

4.2.4 Establecer un control que permita asegurar que la selección de los beneficiarios de los recursos del programa PRONAE, cumpla con los requisitos establecidos en la normativa establecida para tal efecto. Lo anterior en un plazo de 1 mes calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.5)**

Oficializado por medio del oficio OFI-MTSS-DGA-24-2024\_\_\_\_\_