

## Informe Final

Evaluación externa de diseño  
del Programa Nacional de  
Empleo, Ministerio de  
Trabajo y Seguridad Social de  
Costa Rica, 2022



ELABORADO POR  
CICAP-UCR  
Noviembre, 2022



### Equipo evaluador

Mag. Ana Ligia Zúñiga Calderón  
(coordinadora)  
Dra. Patricia Cárdenas Valenzuela  
M.Sc. Julio Solís Morera

Universidad de Costa Rica  
Centro de Investigación y Capacitación en  
Administración Pública

### Equipo gestor

Lic. Héctor G. Zúñiga Arguedas  
Br. Andrea P. Pérez Noguera (Gestora  
coordinadora)  
Lic. Heyteem R. Estrada Rojas  
Mag. Wilson A. Garro Mora

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Dirección de Desarrollo Social y  
Asignaciones Familiares

## Resumen Ejecutivo

El Pronae es un Programa Adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica con alcance nacional que tiene su génesis en el año 2000, compuesto por tres componentes de atención (Capacitación, Ideas Productivas y Obra Comunal) los cuales podrían entenderse como proyectos, sufre algunos cambios a lo largo de los años principalmente con la incorporación del componente Empléate en el año 2011 y el subcomponente Obra Comunal Indígena en el año 2012.

En términos de su funcionamiento, el Programa se adscribe a la Dirección Nacional de Empleo y los recursos financieros para su ejecución dependen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, excepto en una proporción del presupuesto de la Modalidad Empléate, la cual se financia con fondos regulares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En su diseño la intervención funciona mediante cuatro componentes con finalidades distintas, en el caso de Capacitación e Ideas Productivas, la finalidad tiene que ver con la generación de autoempleo por medio de emprendimientos, en el primero capacitando a grupos organizados que poseen pocos conocimientos y habilidades para emprender y en el segundo, la finalidad es la misma, pero la estrategia se concentra en brindar subsidios temporales a personas que poseen una idea o actividad productiva para que logren emprender.

Para el caso de obra comunal, el resultado tiene que ver con que las personas cuenten con recursos para la subsistencia mientras se encuentran en condición de desempleo y opera bajo la asignación de un subsidio condicionado a la participación de las personas en la ejecución de una obra de infraestructura comunitaria. Este componente posee una modalidad específica (con presupuesto independiente), para población indígena, que opera de la misma manera.

Empléate tiene la finalidad de incorporar personas al mercado de trabajo, mediante acciones de vinculación de la oferta con la demanda, por medio de acciones de capacitación e intermediación laboral. En el caso de esta modalidad, se ubica una mayor cantidad de documentación sobre el diseño que el resto de las modalidades, lo que no es de extrañar dada la relevancia que se le ha dado al tema desde la perspectiva política.

A pesar de que el programa cuenta con algunos documentos sobre el diseño, estos no son suficientemente claros en términos de la teoría de la intervención de forma global, se destaca esto, porque existen algunas documentaciones que aluden a la teoría de la intervención del componente Empléate, no obstante, esto no da cuenta de la forma en la que los distintos componentes se articulan para el alcance de los resultados. Este y otros elementos con la carencia de datos sobre resultados de largo plazo de la intervención en términos de bases de datos fueron elementos analizados en el análisis de evaluabilidad del presente proceso evaluativo. Esto llevó a identificar

las áreas de análisis prioritarias del proceso evaluativo y sobre todo las posibilidades por disponibilidad de recursos e información, de llevar a cabo otro tipo de evaluación.

En este sentido, la comprensión de estos componentes y su posibilidades de generar resultados de largo plazo, principalmente desde la perspectiva conjunta, es uno de los temas que competen a este proceso evaluativo, en el sentido de que a pesar de que la intervención posee muchos años de ejecución y se han realizado algunas evaluaciones al programa o alguno de sus componentes, su capacidad para modificarse a lo largo del tiempo ha sido baja, lo que en el marco de la creciente necesidad de modernizar las acciones del Estado y hacerlas más eficientes, reviste una alta relevancia en la actualidad. Esto se constituye en la principal razón por la cual, la evaluación se concentra en el diseño del Programa.

Dentro del planteamiento de la evaluación se identifica por parte de las personas del ámbito de la toma de decisiones que la evaluación arroje información contundente sobre formas específicas de actuación en términos de la pertinencia en la permanencia de los distintos componentes dentro de la estructura programática o si por el contrario, se requieren cambios sustantivos de cara a que los resultados de desarrollo esperados por el país se puedan lograr, lo que convierte a la evaluación sumativa<sup>1</sup>.

El proceso evaluativo se lleva a cabo durante la ejecución de la intervención y acorde con un planteamiento de evaluación de diseño, responde a los criterios de pertinencia (medida en la que la intervención responde a las necesidades y es acorde en su planteamiento para atender los problemas que el contexto presenta), equidad (forma en la que la intervención toma en consideración las brechas de desigualdad social y es capaz de generar acciones diferenciadas para disminuirlas) y coherencia (forma en la que la intervención se articula con instrumentos nacionales e internacionales de tipo legal, político y técnico, para maximizar el alcance de resultados).

Los enfoques planteados para esta evaluación son el enfoque centrado en el uso y enfoque basado en Derechos Humanos, además del modelo de evaluación teóricamente dirigida, lo cual permitió, por un lado, identificar e incluir a los actores más importantes de manera que sus voces estén representadas en el proceso evaluativo, así como utilizar la Teoría de la Intervención reconstruida como elemento clave para analizar la pertinencia de las acciones de la intervención en el contexto del país.

En total se han planteado ocho interrogantes evaluativas, cuatro de pertinencia, una de equidad y tres de coherencia, las cuales son respondidas mediante un proceso analítico de procesamiento de datos principalmente cualitativos y algunos de carácter cuantitativo. Para el primero se han

---

<sup>1</sup> Este tipo de evaluación hace referencia a la posibilidad que generan los resultados de evaluación para la toma de decisiones relacionadas con cambios radicales al diseño, cambios de gestión, replicabilidad de una intervención.

consultado diversos stakeholders<sup>2</sup> con roles diversos dentro de la intervención entre ellos, poblaciones beneficiarias (indígenas, con alguna discapacidad, jóvenes, zonas costeras), actores políticos (MTSS), actores del ámbito operativo (DNE), así como del ente financiador (Desaf).

Este proceso de consulta generó una gran cantidad de datos que fueron contrastados con la documentación encontrada sobre el Programa y algunos datos estadísticos tanto del Instituto Nacional de Estadística y Censos, como de la base de personas beneficiarias del Pronae, de manera que el proceso de triangulación analítica diera mayor nivel de solidez a las conclusiones consignadas en el informe. Además, se realizaron procesos participativos de validación dentro del proceso evaluativo, donde participaron actores del ámbito técnico y de toma de decisiones para la construcción de las recomendaciones de la evaluación.

## Principales resultados de la evaluación

### Pertinencia

- a. El Pronae se considera una intervención estática en términos de la forma en la que trata los problemas del desempleo en el país, pues no ha logrado comprender e intervenir en función de los cambios sociales que se han suscitado, lo que le lleva a asumir como supuesto que las estrategias de atención utilizadas siguen siendo pertinentes de cara al contexto actual
- b. La poca pertinencia del Programa refleja la necesidad de redirección de las acciones del Estado en materia de empleo y adecuación al contexto social de desigualdad y pobreza creciente, así como aportar al funcionamiento del Estado costarricense, cada vez más preocupado por la eficiencia y la coherencia de las acciones públicas dados los limitados recursos de los que se dispone en el contexto de la crisis fiscal actual.
- c. Las personas que laboran en el ámbito de la intervención presentan nociones sobre las problemáticas que viven las poblaciones, sin embargo, se trata de adaptar la estrategia a poblaciones específicas y no a la inversa. Este problema de lógica de diseño, en el cual la estrategia se convierte en el fin, genera que no se logren realizar adaptaciones una vez que las personas que operan identifiquen necesidades no atendidas.
- d. A pesar de que existe una modalidad para atender a la población indígena, la estrategia seleccionada obedece a acciones pasivas de empleo y no existe complementariedad con otras acciones Estatales de carácter activo, lo que genera una imposibilidad para disminuir la problemática en el tiempo y dar respuesta a las necesidades en el largo plazo para esta población.

---

<sup>2</sup> Este término es utilizado en evaluación para referirse a todos los actores involucrados en la interven

- e. Se identifican necesidades que posee la población indígena que puede llevar al diseño de intervenciones activas en materia de empleo que garantizan el acceso al derecho del trabajo como por ejemplo contar con recursos para producción agrícola (cultivo y crianza de animales), que no están siendo abordadas en la actualidad y se adecuan a su visión sobre el trabajo y las formas posibles de organización laboral.
- f. Las necesidades de las poblaciones con discapacidad, poblaciones de zonas costeras y en riesgo, tienen que ver con las pocas fuentes de empleo, por lo que identifican que la capacitación a pesar de que puede ser necesaria, no se constituye en un vehículo de inserción, pues no poseen suficientes fuentes de empleo.
- g. No se logra ubicar una teoría de la intervención<sup>3</sup> explícita que defina la forma en que los distintos componentes pueden de forma técnica, contribuir en la disminución de dicha problemática. Esta falta de explicitación es lo que ha llevado a que no se tenga suficiente claridad sobre los aportes que las intervenciones generan al país y que no se logre por consiguiente realizar una medición real de estos.
- h. En cuanto al componente “capacitación” no se logra establecer que, a nivel de los criterios de selección, el análisis se concentre en demostrar los escasos conocimientos para emprender, ni generar las sinergias requeridas con otras intervenciones para garantizar que las propuestas de autoempleo tengan los apoyos requeridos para su desarrollo, esta falta de claridad hace que el componente como estrategia tenga una baja pertinencia para atender el problema.
- i. En el componente Ideas Productivas, al no existir suficiente claridad sobre la razón de ser del monto asignado y no contar con otras intervenciones que conexamente a esta estén atendiendo de forma articulada a la población para que logre emprender, la pertinencia de la intervención se torna baja, lo que resulta poco estratégico pues en el entorno institucional costarricense se ejecutan una gran cantidad de programas dirigidos a apoyar emprendimientos productivos.
- j. En el entendido de que el Pronae tiene una clara orientación hacia la inserción laboral, la modalidad Obra Comunal al clasificarse como intervención pasiva, no puede tener un efecto sobre la inserción laboral, sino sobre la satisfacción de las necesidades de las personas ante el desempleo, lo que la clasifica como no pertinente en el marco del programa

---

<sup>3</sup> La teoría de la intervención alude a la explicación teórica de la forma en que las acciones conducen a la transformación o mitigación de una problemática social concreta, esta explicación está dada en función del “constructo” o elemento teórico con el que se puede inferir que causalmente ciertas acciones conducirán a ciertos cambios de largo plazo.

- k. La pertinencia de la modalidad Empléate se considera alta en tanto se logre realizar el proceso de identificación de las necesidades de mercado y pueda llevar a cabo el proceso de intermediación laboral, aspecto en el que debe poner especial atención, pues se evidencian debilidades en el diseño de estos procesos, para que permitan el alcance de los resultados esperados en términos de la inserción laboral de personas en pobreza y pobreza extrema.
- l. Se considera poco pertinente que el programa delegue a los centros de formación la identificación de las necesidades de mercado e intermediación laboral, pues el diseño y control de los procesos, no garantiza que estas labores se lleven a cabo, lo que disminuye el alcance de la modalidad.
- m. El programa no logra transversalizar los enfoques, pues la atención de una población en específico no quiere decir que las brechas estén identificadas y abordadas en el diseño de la intervención, pues no hay evidencia de que, en los procesos, las actividades estén planificadas para la disminución de las brechas.
- n. En términos del abordaje de género, se toma en cuenta esta condición para asignación por cuotas, sin embargo, no hay una identificación de las condiciones de desventaja que las mujeres experimentan en relación con los hombres, lo que hace que no se logre transversalizar el enfoque.
- o. Hacer explícita la definición conceptual de los elementos identificados como brechas y sus formas de abordaje, se convierte no solo en un reto sino también en una necesidad, para que su incorporación no dependa de la visión de cada persona gestora.
- p. No existe un sistema de monitoreo de los componentes, ni del programa de forma integral, pues lo que se logra ubicar son mediciones de indicadores de ejecución presupuestaria y actividades, dejando de lado el carácter sistémico la herramienta de monitoreo y su orientación hacia la medición de los resultados de efecto e impacto.
- q. Empléate cuenta con otros actores como son los centros de formación y las empresas, a partir de los cuales, se debe consignar un grupo de indicadores para sistematizar el proceso de selección de estas instancias y las características que deben cumplir según los propósitos y objetivos del Programa.

### **Equidad**

- r. El análisis de brechas de equidad para la asignación del beneficio no logra comprender la forma en la que estas se expresan y por tanto tiene dificultades para utilizar los recursos de forma estratégica, tomando en consideración tanto la cantidad total de inversión como

el tipo de componente según región de planificación, para utilizar las estrategias adecuadas a las brechas existentes.

- s. La intervención posee poca capacidad para tomar decisiones basándose en datos y por tanto para definir estrategias adecuadas para el abordaje de las barreras de acceso a derechos que enfrentan las poblaciones.
- t. Las poblaciones en pobreza y pobreza extrema son quienes poseen niveles de escolaridad más baja, lo que implica que los procesos formativos de la modalidad Empléate que poseen como requerimiento un nivel de secundaria completa, no están cubiertos por este grupo, sino por la población que se encuentra fuera de la línea de pobreza, lo que implica que el componente les excluye.

### Coherencia

- u. Los componentes poseen una baja congruencia entre sí, porque no responden a un mismo fin, lo que implica que no hay posibilidades de articulación y esto está asociado a problemas de conceptualización de la intervención y su pertinencia.
- v. Dados los problemas de pertinencia y coherencia identificados en las modalidades de la intervención, la articulación se torna baja, pues la contribución a los ODS depende de la capacidad, intervención y programación institucional para disminuir la problemática que da origen.
- w. A pesar de que se puede inferir que la intervención posee orientaciones filosóficas que compaginan con instrumentos internacionales fundamentalmente de la OIT, esto no logra ser explícito en términos de diseño, el marco filosófico no es abordado en ninguna de ellas.
- x. La capacidad del componente Empléate de generar sinergias con otras intervenciones es realmente baja, pues no está establecida desde el diseño, la manera en la que se debe realizar dicha articulación ni con qué fines. Para el resto de los componentes del programa (Capacitación, Ideas Productivas y Obra Comunal), no hay ningún tipo de referenciación, razón por lo que las alianzas quedan a criterio de cada persona gestora.
- y. La necesidad de una política nacional se convierte en un desafío estratégico cuyo impacto puede favorecer la intervención funcional del programa mejorando la coherencia externa en tanto se le vincule bajo un modelo de resultados e indicadores a otras iniciativas. En el marco del SNE la creación de una política nacional haría que el enfoque pase a un nivel sectorial y operativo institucionalizando las iniciativas conjuntas más allá de un enfoque de gabinete.



## Recomendaciones

- **Temporalidad 1:** abordarse en menos de un año.
- **Temporalidad 2:** abordarse en un plazo no mayor a 2 años.
- **Temporalidad 3:** abordarse en un plazo no mayor a 5 años.

Criterio evaluativo	Recomendación	Actores responsables	Temporalidad
Pertinencia	Generar mecanismos para la identificación periódica (cada 2 o 3 años) de necesidades para poblaciones específicas y adaptación de las estrategias de manera que la intervención se pueda adaptar a los requerimientos del contexto y se alinee con los requisitos de las poblaciones objetivo.	DNE Pronae SINIRUBE Observatorio de Mercado Laboral	2
Pertinencia	Reestructurar el Pronae de manera que se priorice la Continuidad de la modalidad que guarde relación con la lógica causal definida en el marco de resultados.	DNE DAJ DESAF Despacho MTSS Presidencia	1
Pertinencia	En el caso de la modalidad Obra Comunal Indígena, se recomienda valorar su traslado a otra instancia competente dado que su creación se define en la Ley N° 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, por lo que su cambio atraviesa por una reubicación de la alternativa por no guardar relación con los resultados propuestos en el Pronae.	DNE DAJ DESAF Despacho MTSS Presidencia	2
Pertinencia	Realizar análisis de brechas de manera que esto oriente la reestructuración de la intervención, generando estrategias diferenciadas para transversalizar los enfoques de género, discapacidad, interculturalidad y territorialidad.	DNE Pronae SINIRUBE Observatorio de Mercado Laboral	2
Pertinencia	Generar un sistema de monitoreo que permita realizar el seguimiento o trazabilidad de las personas usuarias dentro de la lógica de funcionamiento del programa acorde de resultados: capacitación, intermediación, inserción laboral. Debe existir un proceso de seguimiento del desempeño del Programa que permita evaluar la consecución de los resultados esperados, para	DNE Pronae DESAF Dirección de Planificación MTSS MIDEPLAN	2

Criterio evaluativo	Recomendación	Actores responsables	Temporalidad
	generar algunos análisis de tendencia para el mediano y largo del tiempo.		
<b>Pertinencia</b>	Incorporar como actor de alta relevancia al Observatorio del Mercado Laboral, de manera que la generación de conocimiento oriente las acciones y cambios que la intervención requiera, para ello se requiere definir el tipo de articulación que estos entes (Pronae-Observatorio) deben realizar.	OML DNE Pronae	2
<b>Equidad</b>	Definir para el caso de Empléate, una estrategia diferenciada que permita la atención de población en pobreza y pobreza extrema con baja escolaridad, para asegurar la equidad en la asignación de los recursos.	OML DNE Pronae DESAF	2
<b>Coherencia</b>	Revisar y considerar dentro del diseño de la intervención la normativa vinculante nacional e internacional de manera que sirva de orientación político-estratégica para la intervención.	DNE Pronae SNE MIDEPLAN	1
<b>Coherencia</b>	Promover la creación de la Política Nacional de Empleo propiciando acciones desde el nivel nacional, regional, local y territorial (interoperabilidad) y que integre las distintas iniciativas, programas, proyectos y actividades de los actores participantes del SNE.	SNE MTSS INA MIDEPLAN	2

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>14</b>
<b>1. DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN</b>	<b>15</b>
1.1. PROBLEMA QUE ORIGINA LA INTERVENCIÓN	15
1.2. OBJETIVOS Y LÓGICA CAUSAL DE LA INTERVENCIÓN	19
1.3. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	24
1.4. ACTORES CLAVES DE LA INTERVENCIÓN	25
<b>2. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO Y PROCESO DE EVALUACIÓN</b>	<b>28</b>
2.1. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	29
2.2. MODELO Y ENFOQUES DE EVALUACIÓN	29
2.3. OBJETIVOS, CRITERIOS Y TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN	31
2.4. FUENTES DE INFORMACIÓN	32
2.5. MUESTRA Y MARCO DE MUESTRA	34
2.6. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL LEVANTAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS	34
<b>3. MATRIZ DE EVALUACIÓN</b>	<b>36</b>
<b>4. HALLAZGOS</b>	<b>39</b>
4.1. CRITERIO: PERTINENCIA	39
4.2. CRITERIO EQUIDAD	70
4.3. CRITERIO: COHERENCIA	78
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>94</b>
5.1. SOBRE EL CRITERIO DE PERTINENCIA:	94
5.2. SOBRE EL CRITERIO DE EQUIDAD:	95
5.3. SOBRE EL CRITERIO DE COHERENCIA:	95
<b>6. RECOMENDACIONES</b>	<b>96</b>
<b>7. LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>98</b>
<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>99</b>

## Índice de Figuras

<b>FIGURA 1. COSTA RICA. TASA DE DESEMPLEO ABIERTO 2001-2021</b>	<b>16</b>
<b>FIGURA 2. ÁRBOL DE PROBLEMAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 2022</b>	<b>17</b>
<b>FIGURA 3. MODALIDADES DEL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 2022</b>	<b>20</b>
<b>FIGURA 4. CADENA DE RESULTADOS DEL PRONAE, 2022</b>	<b>22</b>
<b>FIGURA 5. MAPEO DE ACTORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 2022</b>	<b>28</b>
<b>FIGURA 6. PASOS PARA EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL PRONAE, 2022</b>	<b>29</b>
<b>FIGURA 7. ELEMENTOS DEL MARCO EVALUATIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 2022</b>	<b>32</b>
<b>FIGURA 8. ELEMENTOS QUE DETERMINAN LA PERTINENCIA DEL PRONAE</b>	<b>40</b>
<b>FIGURA 9. NECESIDADES IDENTIFICADAS POR LAS POBLACIONES INDÍGENAS</b>	<b>42</b>

<b>FIGURA 10.</b> SIGNIFICADO QUE LA PALABRA TRABAJO TIENE PARA LAS MUJERES INDÍGENAS DE BORUCA	43
<b>FIGURA 11.</b> NECESIDADES IDENTIFICADAS POR LA POBLACIÓN OBJETIVO VERSUS LAS ESTRATEGIAS DISEÑADAS POR EL PRONAE, 2022	45
<b>FIGURA 12.</b> CADENA DE RESULTADOS DE LA MODALIDAD DE CAPACITACIÓN OCUPACIONAL DEL PRONAE, 2022	50
<b>FIGURA 13.</b> CADENA DE RESULTADOS DE LA MODALIDAD DE IDEAS PRODUCTIVAS DEL PRONAE, 2022	52
<b>FIGURA 14.</b> EL PROCESO DE LOS EMPRENDIMIENTOS DE ACUERDO CON SUS COMPONENTES Y ACTIVIDADES	52
<b>FIGURA 15.</b> CADENA DE RESULTADOS DE LA MODALIDAD OBRA COMUNAL DEL PRONAE, 2022	54
<b>FIGURA 16.</b> CADENA DE RESULTADOS DE LA MODALIDAD DE EMPLEATE DEL PRONAE, 2022	56
<b>FIGURA 17.</b> TRAZABILIDAD DE LA PERSONA BENEFICIARIA Y OTROS ACTORES DE ACUERDO CON LAS ACCIONES DEL PRONAE, 2022	68
<b>FIGURA 18.</b> DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PERSONAS BENEFICIARIAS SEGÚN MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DEL PRONAE (FINANCIAMIENTO FODESAF), 2021	71
<b>FIGURA 19.</b> MODALIDADES DEL PRONAE SEGÚN TIPO DE POLÍTICA DE MERCADO LABORAL, 2021	78
<b>FIGURA 20.</b> PRONAE Y SU RELACIÓN CON OTRAS INTERVENCIONES IDENTIFICADAS EN LAS FUENTES CONSULTADAS PARA LA EVALUACIÓN DE DISEÑO, 2022	89
<b>FIGURA 21.</b> ESTRUCTURA, GOBERNANZA E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO, 2022	91

## Índice de Tablas

<b>TABLA 1.</b> COSTA RICA, PRONAE: REPORTE DE GASTOS EFECTIVOS FINANCIADOS POR FODESAF (2011-2020), MILLONES DE COLONES	25
<b>TABLA 2.</b> ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 2022	26
<b>TABLA 3.</b> FUENTES CONSULTADAS Y TÉCNICAS APLICADAS EN LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PRONAE, 2022	32
<b>TABLA 4.</b> MATRIZ METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO PRONAE, 2022	36
<b>TABLA 5.</b> PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS DEL TOTAL DEL PRONAE POR REGIÓN DE PLANIFICACIÓN SEGÚN MODALIDAD DE ATENCIÓN, 2021	72
<b>TABLA 6.</b> COMPARACIÓN DE DATOS DE DENSIDAD POBLACIONAL, POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y ASIGNACIÓN DE BENEFICIOS DEL PRONAE POR REGIÓN DE PLANIFICACIÓN, 2021	72
<b>TABLA 7.</b> DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL PRONAE EN CADA REGIÓN DE PLANIFICACIÓN, 2021	74
<b>TABLA 8.</b> INDICADORES DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (EDUCACIÓN, TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS HOGARES, SEGÚN SU INCIDENCIA EN CADA REGIÓN DE PLANIFICACIÓN, 2021	75
<b>TABLA 9.</b> PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PRONAE POR MODALIDAD SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2021	76
<b>TABLA 10.</b> PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PRONAE POR REGIÓN DE PLANIFICACIÓN EN LOS COMPONENTES DE CAPACITACIÓN E IDEAS PRODUCTIVAS, 2021	80

## Siglas, acrónimos y significado

Siglas/ Acrónimos	Significado
AUGE-UCR	Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento de la Universidad de Costa Rica
BPDC	Banco Popular de Desarrollo Comunal
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CGR	Contraloría General de la República
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CIE	Centro de Incubadoras de Empresas
CNE	Consejo Nacional de Empleo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
DAJ-MTSS	Dirección de Asuntos Jurídicos
DDHH	Derechos Humanos
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DNE	Dirección Nacional de Empleo
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
FIS	Ficha de Información Social
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ITCR	Instituto tecnológico de Costa Rica
MEP	Ministerio de Educación Pública
MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAS	Organizaciones de Naturaleza Asociativa
OML	Observatorio del Mercado Laboral



DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO SOCIAL Y  
ASIGNACIONES FAMILIARES



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

CICAP Centro de Investigación y Capacitación en  
Administración Pública

PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
SNE	Sistema Nacional de Empleo
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UEval	Unidad de Evaluación de la Desaf

## Introducción

El presente documento sintetiza los resultados obtenidos de la evaluación de diseño del Programa Nacional de Empleo, realizada por el equipo del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, por contratación de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

La motivación por evaluar este programa parte de la necesidad de modernizar la forma en la que se ha venido interviniendo en materia de empleo en el país, asumiendo como oportunidad una serie de aspectos coyunturales que permiten que las acciones puedan incrementar su nivel de pertinencia y coherencia para la consecución de los resultados de desarrollo que el país requiere, en un contexto de restricción de gasto cada vez mayor.

En este sentido, el proceso evaluativo, se concentra en valorar el diseño de los componentes del Pronae, para generar recomendaciones sobre la reestructuración de dicha intervención, siendo que las principales conclusiones que se desprenden de este proceso valorativo tienen que ver con aquellos elementos que han generado barreras para que la intervención logre responder a las necesidades de las poblaciones, así como la dificultad para adaptar las estrategias a los cambios en el contexto.

Se analiza aquí, la capacidad del programa para responder a los retos del país en términos de brechas de desigualdad, abordaje de derechos humanos de los grupos vulnerabilizados y la medición de los resultados generados a lo largo de sus más de veinte años de ejecución.

Para ello, el documento presenta de forma estructurada y lógica, los elementos clave que permiten comprender la teoría de la intervención (problema que da origen, características de la estrategia y cadena de resultados, actores clave y presupuesto), además de los elementos clave que resumen el proceso evaluativo desde sus componentes metodológicos, los resultados más sobresalientes obtenidos mediante el proceso investigativo y por último, las principales recomendaciones generadas a partir de la evidencia, incluyendo los actores clave para su implementación y los plazos propuestos para su cumplimiento.

## 1. Descripción de la Teoría de la Intervención

### 1.1. Problema que origina la intervención

La documentación existente sobre el surgimiento de la intervención permite acercamientos a elementos de la problemática que busca atender, no obstante, ninguno puntualiza el problema de manera tácita, por lo que, como parte del proceso de diseño de la evaluación se recurrió a una reconstrucción de dicho problema, para lo cual se realizó tanto análisis documental, como sesiones de construcción con las personas que laboran en el ámbito técnico-operativo del Pronae, identificándose el problema central como: “El desempleo en la población en condición de pobreza y pobreza extrema en Costa Rica”.

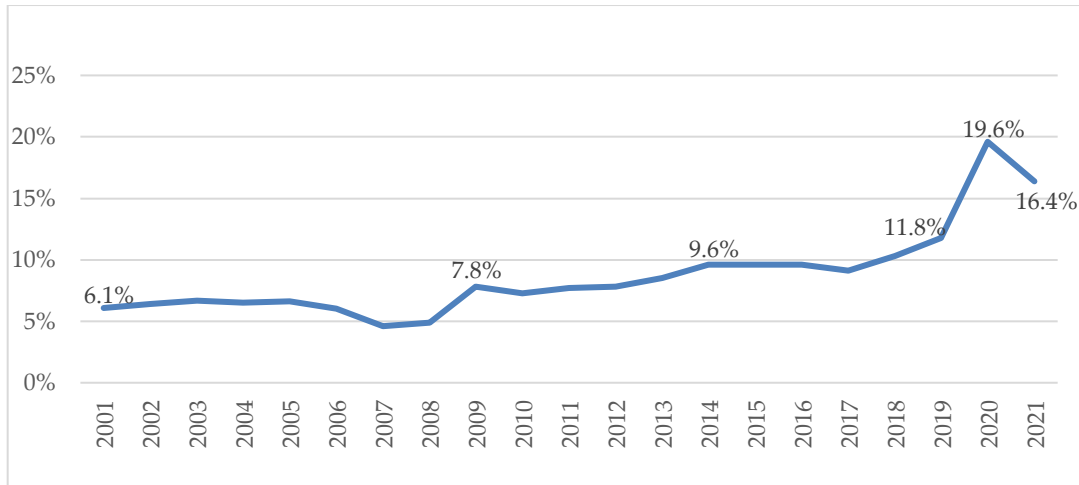
El abordaje de dicho problema mediante la implementación de Pronae data del año 2001, momento en el cual el país experimentaba índices de desempleo menores a los que se observan en la actualidad, situándose la tasa de desempleo abierta de la población en general según el INEC (2001) en 6,1%, siendo la tasa de 7,6% para las mujeres y 5,2% para los hombres.

Dicha problemática se ha mantenido en una tendencia incremental a lo largo de los años, evidenciándose crecimientos abruptos en períodos de crisis externas y/o internas experimentadas por el país. Durante la crisis del 2009 la tasa de desempleo abierto, (porcentaje de la población desempleada respecto de la fuerza de trabajo), se situó en 7,8%. En mujeres dicha tasa fue de 9,9% mientras que en hombres fue de 6,6%, presentando una diferencia de 3 p.p. (INEC, 2010)

Posteriormente, en el año 2014, la tasa vuelve a tener un incremento significativo situándose en 9,6 p.p., este período está caracterizado por un elevado déficit fiscal que agudiza la crisis económica en el país. En adelante, la tasa de desempleo no presenta variaciones a la baja, sino que mantiene su carácter incremental y vuelve a tener un incremento abrupto en el 2020, año caracterizado por la pandemia por COVID-19, donde la tasa llega a su pico más alto a nivel histórico, con un 19,6%, como se muestra en la figura 1:



**Figura 1.** Costa Rica. Tasa de desempleo abierto 2001-2021



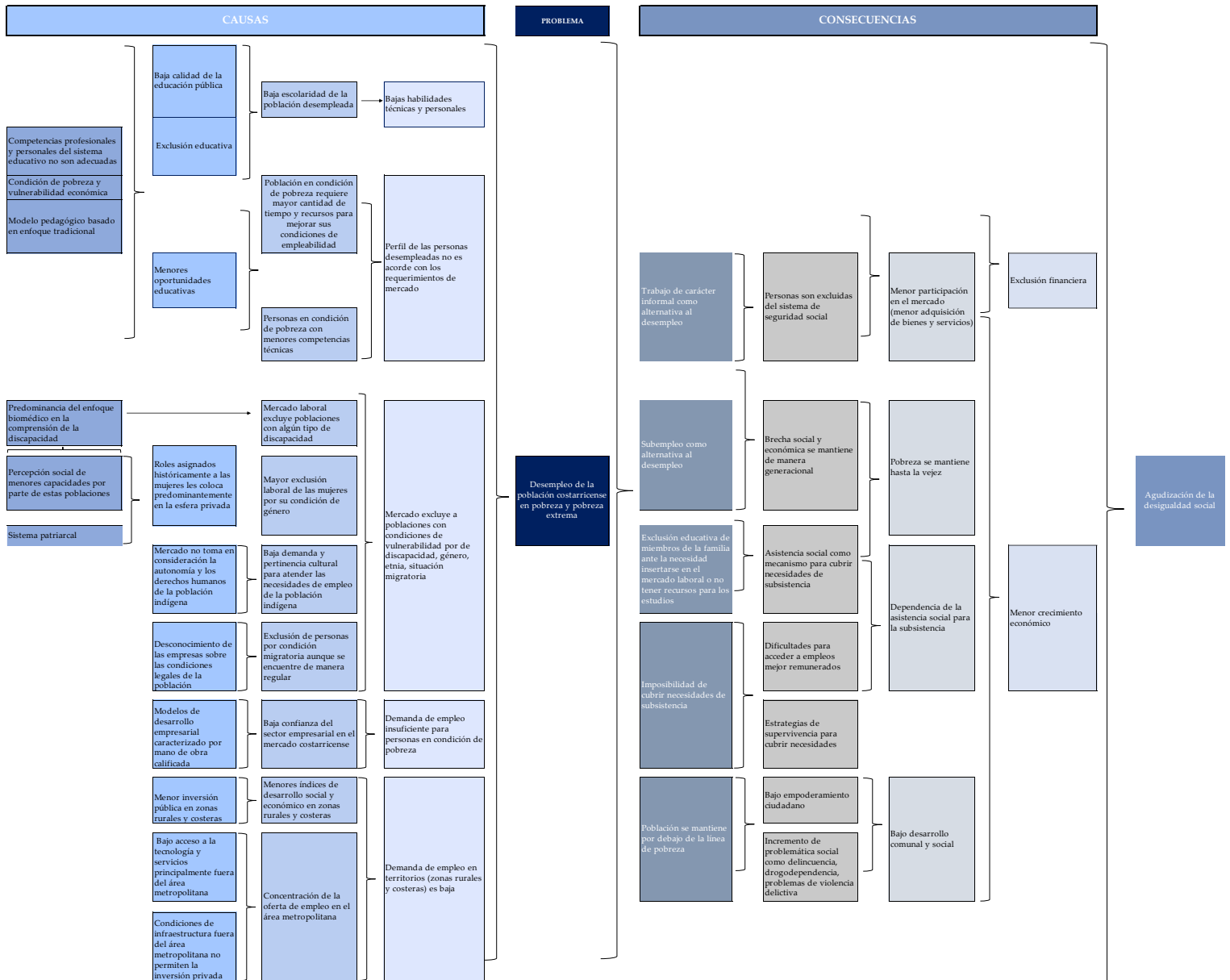
INEC (2021). Datos estadísticos de empleo.

El desempleo, como una de las causas de la pobreza, expresa las desigualdades territoriales que enfrenta el país, siendo la región huetar norte la que enfrenta una tasa más alta de desempleo abierto y subempleo. La región brunca, se mantiene dentro de las regiones con mayor tasa de desempleo, pero con un menor porcentaje de personas ocupadas en subempleo si se compara con la región Huetar Norte.

Por otra parte, la tasa de desempleo de la zona urbana en el primer trimestre 2022 fue de 13,8%, mientras que la tasa de desempleo de la zona rural fue de 12,9 %, concentrándose además la mayor cantidad de personas desempleadas en los grupos de población etaria de 18 a 25 años (adultos jóvenes).

Orientando el análisis del contexto hacia las características del problema se presenta la Figura 2 que retrata los distintos elementos identificados en el análisis de problema, especificando en el centro de la figura el problema que da origen a la intervención, en el segmento izquierdo se ubican las causas y en el segmento derecho las consecuencias.

Figura 2. Árbol de problemas del Programa Nacional de Empleo, 2022



La Figura 2 identifica los niveles de relación causal de los elementos que componen el problema. Para leer la figura, se debe situar en primera instancia el problema (en el centro de la imagen) y posteriormente leer los distintos niveles hacia la izquierda, las causas del problema, entre más se alejan del problema, las causas poseen mayor nivel de estructuralidad, lo que implica que su abordaje se vuelve más complejo de resolver. Lo mismo ocurre con las consecuencias, entre más cerca del problema se ubican, indican que son inmediatas y entre más se alejan de este, su complejidad incrementa.

En cuanto a las causas, se identifican elementos de alta relevancia que explican el comportamiento del mercado en términos de las condiciones requeridas para la inserción laboral, como por ejemplo las características educativas de la oferta de trabajo, situación que, para el caso de las poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema, se tornan en verdaderas limitaciones.

En este sentido, el factor educativo sigue siendo decisivo en las posibilidades para el acceso a un empleo y por ende una remuneración que garantice la satisfacción de las necesidades y el acceso a derechos de las personas y grupos familiares. En el ámbito educativo, los problemas que enfrenta la población en condición de pobreza tienen que ver tanto con exclusión como con la baja calidad en los servicios educativos, lo que a su vez forma parte de otras causas estructurales que se han agudizado con el paso del tiempo.

Lo expuesto evidencia como el factor educativo se vuelve altamente complejo, pues en la medida en que las personas no logran ubicarse en el segmento de población económicamente activa, ingresan o permanecen en condición de pobreza y por tanto de posible dependencia económica hacia el Estado. Esto a su vez tiene otras implicaciones de largo plazo, pues la pobreza tiene un carácter reproductivo en el tiempo, lo que implica no solo que las poblaciones permanecen hasta la vejez en esta condición, sino que sus hijos e hijas, en la medida en que no puedan acceder a educación y condiciones socioeconómicas para su desarrollo, permanecen en la misma.

Estas dinámicas de acceso desigual a las condiciones mínimas para garantizar el desarrollo humano, ha ido agudizando la polarización social y acrecentando la brecha entre ricos y pobres, siendo Costa Rica, un país altamente desigual. Tales situaciones reflejan los niveles de relación causal de los elementos que componen el problema y que serán centrales para entender la orientación de la evaluación.

## 1.2. Objetivos y lógica causal de la intervención

### Objetivo general:

Mejorar las condiciones de vida de la población desempleada o subempleada en condición de pobreza y pobreza extrema, mediante una ayuda económica temporal, por su incorporación en proyectos de interés comunal, procesos de capacitación, apoyo de grupos de personas con ideas o proyectos productivos.

### Objetivos específicos:

- a. Incorporar personas desempleadas y subempleadas mayores de 18 años, en proyectos de construcción de interés comunal presentados por las organizaciones de la comunidad.
- b. Apoyar a grupos de indígenas en condición de desempleo y subempleo mayores de 18 años en proyectos de construcción de interés comunal presentados por organizaciones atinentes.
- c. Apoyar grupos de personas desempleadas y subempleadas mayores de 18 años, con ideas productivas que propician su autoempleo, como estrategia para mejorar su condición de vida.
- d. Apoyar grupos de personas desempleadas o subempleadas interesadas en capacitación para el mejoramiento de su perfil ocupacional (adquirir destrezas conocimientos, etc.) o fortalecimiento de sus conocimientos como grupos productivos, se incluyen jóvenes de 15 años en adelante.

Dichos objetivos han sido replanteados en relación con los presentados en el Decreto de creación del Pronae, Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX (2000), el cual planteaba 8 objetivos para la intervención. En este sentido, se debe indicar que la modalidad Empléate, se incorpora diez años después de haber iniciado el Pronae (en el año 2012 mediante la reforma al decreto 29044-TSS-COMEX) y se conceptualiza como un proyecto cuyo objetivo se define de la siguiente manera: “promover la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, mediante servicios especializados de capacitación dirigida, intermediación, orientación e información para el empleo a partir de las demandas del mercado laboral”.

Por otra parte, otro de los cambios más importantes que presenta el programa, ha sido la incorporación de la modalidad obra comunal indígena en el año 2009, con la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°8783.

En relación con el diseño y la estructura de la intervención, el programa se subdivide en cuatro modalidades que siguen pasos operativos similares para su asignación, no obstante, las poblaciones a las cuales se dirige y los tipos de proyectos que se reciben, son de naturaleza distinta. Un elemento importante es que, en sus distintas modalidades, excepto Empléate (*Figura 3. Modalidades del Programa Nacional de Empleo, 2022*), el programa se gestiona por medio de proyectos de carácter asociativo, es decir, para que un beneficio sea asignado, las personas deben estar agrupadas bajo una figura jurídica que les permita participar.

**Figura 3.** Modalidades del Programa Nacional de Empleo, 2022



Según lo indicado en la documentación consultada, la modalidad Empléate se compone a su vez de sub-modalidades: Avancemos Más, Por Mí e Inclusivo. Al ser consultadas las personas del ámbito de la gestión, indican que en el plano operativo no existe ninguna diferencia entre las sub-modalidades, inclusive estas clasificaciones no son utilizadas actualmente, pues lo consideran poco pertinente.

En este sentido, la teoría de la intervención se ubica parcialmente identificada, particularmente para la modalidad Empléate, se logra ubicar una mayor cantidad de recursos escritos que, para el resto de las modalidades, no obstante, no existe una única teoría que agrupe los componentes del programa y su lógica de resultados, que haya sido validada y asumida como propia para el funcionamiento de la intervención<sup>4</sup>.

Dada la complejidad de las dinámicas que configuran la problemática del desempleo, se debe realizar una primera precisión conceptual sobre las intervenciones que buscan la mitigación o atención de dicha problemática y como los elementos políticos realizan tipos de abordaje de acuerdo con el resultado esperado.

<sup>4</sup> Se precisan los elementos de validación y formalización del uso de la lógica de resultados, porque existen al menos 3 cadenas de resultados para los componentes del programa o al menos para Empléate. Se ubica 1 evaluación al Pronae y 2 evaluaciones realizadas a Empléate, así como un documento de teoría de la intervención de Empléate que presentan cadenas de resultados, no obstante, el equipo evaluador, consideró pertinente realizar una nueva cadena de todo el programa como punto de partida para construir y explicar en el criterio de pertinencia las cadenas de los componentes.

Según Samaniego (2022), “las políticas de mercado de trabajo utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”. Desde esta óptica existen vertientes que intervienen sobre elementos causales o sobre las consecuencias del desempleo, las acciones públicas que abordan los primeros, se denominan políticas o intervenciones activas, mientras que las segundas, orientadas a mitigar los efectos del desempleo, se denominan pasivas.

Las “políticas activas” pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente, a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo. Facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda, coadyuvan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o microempresa, y apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes... mientras que las políticas pasivas -otorga prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de su ingreso. Según Samaniego (2022)

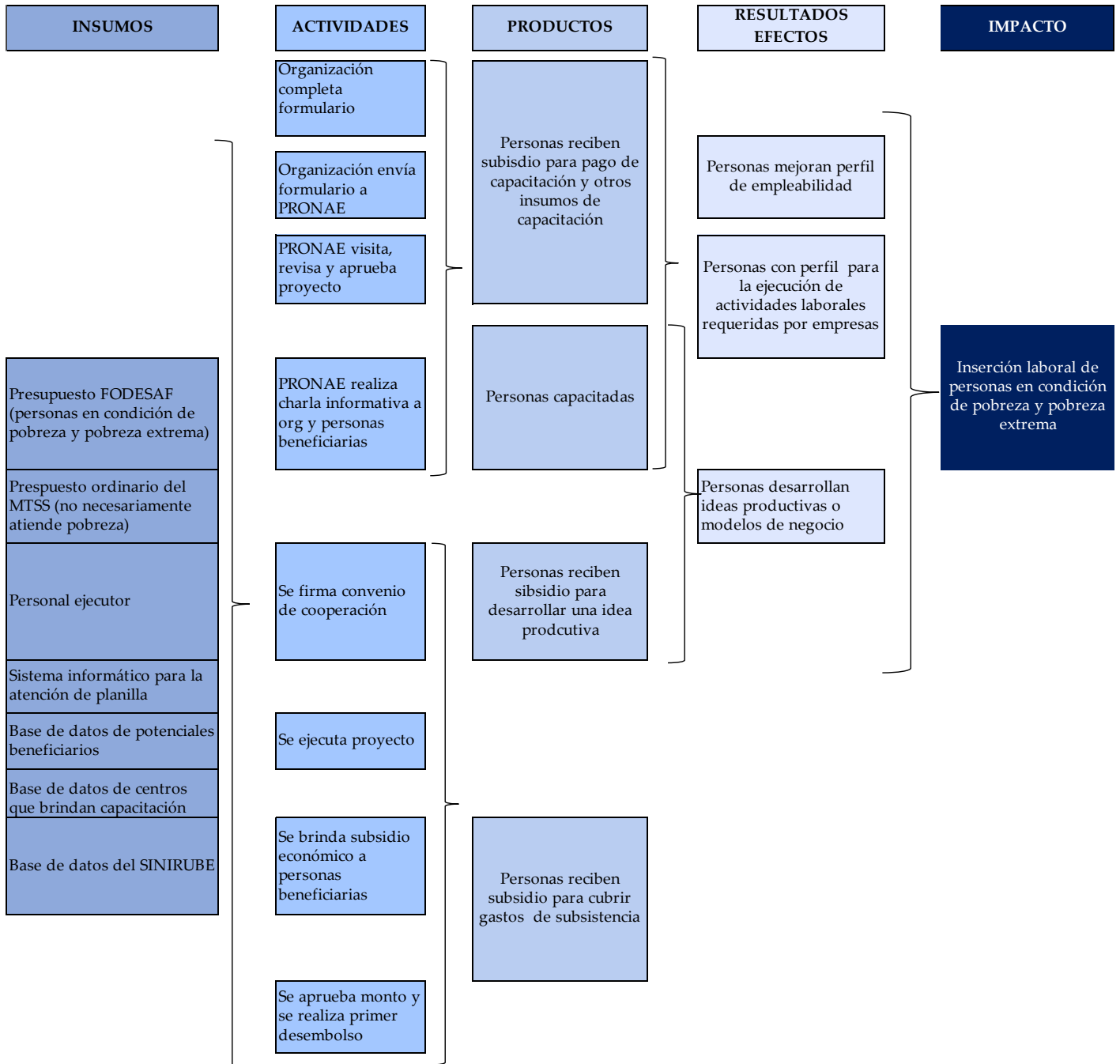
El planteamiento de intervenciones activas se torna altamente complejo si se analizan las condiciones de la población en términos de su nivel de empleabilidad y la desigualdad acentuada en segmentos con mayores niveles de vulnerabilidad, particularmente mujeres, personas con alguna discapacidad, pueblos indígenas, migrantes, jóvenes, personas adultas mayores.

Desde esta perspectiva, se puede identificar de forma clara que el Pronae combina en sus modalidades intervenciones activas y pasivas de mercado de trabajo, siendo que la orientación de modalidades como obra comunal, buscan aliviar las condiciones de carencia o insatisfacción de necesidades de la población ante la falta de ingresos, producto de su condición de desempleo.

Por otra parte, se tienen otros componentes, que poseen una orientación activa, mediante estrategias de intermediación laboral, procesos de capacitación para mejorar la empleabilidad y el desarrollo de capacitación para promover el emprendedurismo. A continuación, en la Figura 4 se presenta la lógica causal de los resultados de la intervención:

**Figura 4. Cadena de Resultados del Pronae, 2022**

Objetivo: Créase el Programa Nacional de Empleo, cuyas siglas será PRONAE, como un medio para fomentar el empleo y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que incidan positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participan en la ejecución de los mismos (p.7) (Decreto Ejecutivo 29044-MTSS-COMEX 2000)



En relación con la figura anterior resulta importante destacar algunos elementos. El modelo de gestión con el que ha venido funcionando la intervención para las modalidades Obra Comunal, Capacitación e Ideas productivas, se caracteriza por una activa participación de organizaciones de base comunitaria que agrupan a personas en condición de desempleo o con ideas de negocio, que son quienes presentan los proyectos al MTSS para su aprobación, esto implica que para presentar una propuesta se deba pertenecer a una organización que ha identificado una necesidad y ha ubicado personas que requieren del apoyo del Estado.

En el caso de Obra comunal, el grupo de base comunitaria identifica una necesidad de desarrollo de infraestructura en su localidad, gestiona los materiales para el desarrollo del proyecto y ubica a personas en condición de desempleo que puedan y deseen participar. Una vez generadas estas condiciones, el proyecto es presentado al MTSS de manera que pueda ser valorado por las personas gestoras y se defina su aprobación o rechazo, en este proyecto, se entrega a cada persona participante un subsidio económico por concepto de participación, que no se conceptualiza de manera formal como un salario, sino como una transferencia estatal condicionada a la participación en actividades colectivas.

Por su parte, la modalidad Ideas Productivas parte del mismo principio asociativo, con la diferencia que su requisito es poseer una idea de negocio o actividad productiva, por iniciar o que ya se encuentre en marcha, el proyecto es presentado al MTSS por una organización formalmente constituida y se valora su aprobación por parte de las personas gestoras del programa, una vez aprobado, se entrega de forma directa (por parte del MTSS) una transferencia económica a las personas participantes durante un período de tiempo que puede ir de los 2 a los 4 meses para que las personas cuenten con recursos para emprender. El componente Capacitación, funciona de manera similar, no obstante, la entrega del recurso económico está condicionada a que la persona forme parte de un proceso de capacitación.

Por otra parte, el componente Empléate, es el único que no requiere del componente asociativo, sino que su funcionamiento consiste en la presentación de requerimientos de capacitación por parte de Centros de Capacitación Asociados, que identifican necesidades de mercado específicas (acciones de intermediación laboral) y en función de ello, plantean una malla curricular que satisfaga la mejora del perfil de empleabilidad de la oferta de empleo, una vez propuesta esta capacitación, se realiza la aprobación por parte de las personas gestoras y se aprueba una transferencia económica a las personas participantes, esta transferencia debe ser utilizada por un lado para el pago de la capacitación mensual



al Centro de Formación y por otro para sufragar gastos educativos o de subsistencia, durante el período de tiempo por el que se aprobó el proyecto.

Este proceso de intermediación realizado por las empresas se constituye en un cambio reciente en la gestión de la intervención, pues anteriormente lo realizaban las municipalidades, no obstante, los problemas enfrentados para darle sostenibilidad y eficacia al modelo, hizo que se decidiera cambiar.

Otro elemento que resulta importante, tiene que ver con que el proceso de identificación de las personas participantes, el cual para el caso de Empléate, se realiza a través de las bases de datos recabadas por el MTSS, por medio de las ventanillas de empleo, es decir, las personas que están interesadas en participar deben inscribirse para formar parte de la base de datos de elegibles y cuando el centro de formación presenta una necesidad de mercado identificada, solicita al Pronae los datos de la población que va a participar de acuerdo con una serie de requisitos definidos acorde con los requerimientos identificados.

Los elementos anteriores permiten clarificar, la razón por la que la Figura 4, parte en las actividades del envío del formulario al Pronae, pues las acciones de organización no competen al MTSS sino a organizaciones.

Por otra parte, los elementos identificados en los productos efectos e impactos, parten de supuestos sobre la forma en la que operan las organizaciones y personas dentro de la intervención, asumiendo que los productos llevarán a los efectos ahí planteados, no obstante, es el objeto de esta evaluación analizar la coherencia interna de dichos elementos de cara a definir si existe teoría que pueda sustentar la forma en la que los productos conducen a los efectos y estos a los impactos.

### **1.3. Presupuesto del Programa**

Según el documento Descripción del Objeto de Evaluación – Programa Nacional de Empleo MTSS (2022), elaborado por la Unidad de Evaluación de Desaf, “el presupuesto que se asigna desde el Fodesaf a este programa consiste en una transferencia de recursos bajo la coetilla de transferencias corrientes a personas, con base en los convenios anuales que se suscriben entre Pronae y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

Además, según lo mencionan (Estrada, Garro, Perez, & Zuniga, 2022) la intervención presenta una particularidad presupuestaria que se debe considerar, pues:

“...dentro de las modalidades que están incluidas en el programa, se tiene para el caso particular de las obras de infraestructura para las zonas indígenas, un componente definido dentro de la reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 8783, de manera específica en el Artículo 3, inciso i): Se destinará 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, que serán administradas por los entes creados para tal efecto por la legislación”. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2009).

**Tabla 1.** Costa Rica, Pronae: Reporte de gastos efectivos financiados por Fodesaf (2011-2020), Millones de colones

Beneficio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obras comunales	1 463,68	1 871,71	1 225,53	2 313,18	6 055,66	2419,11	893,58	1 281,50	1 068,18	928,98
Ideas Productivas	126,80	268,59	17,94	12,42	252,37	341,05	66,65	701,01	930,53	506,12
Capacitación	153,40	136,43	82,60	210,69	867,19	311,59	124,51	337,86	750,12	718,19
EMPLEATE		946,50	4 170,50	4 285,10	6 080,90	9 451,73	7 840,90	6 586,70	7 210,75	9 578,79
Apoyo a Indígenas				551,16	1 243,20	1 488,05	1 140,71	1 468,53	1 622,41	877,89
<b>Total</b>	<b>1 995,88</b>	<b>3 223,22</b>	<b>5 496,56</b>	<b>7 372,55</b>	<b>14 499,32</b>	<b>14 011,5</b>	<b>10 066,34</b>	<b>10 375,60</b>	<b>11 581,99</b>	<b>12 609,97</b>

**Fuente:** Estrada, Garro, Perez, & Zuniga (2022). Descripción del Objeto de Evaluación – Programa Nacional de Empleo MTSS.

De la información anterior resulta particularmente importante la priorización presupuestaria que ha realizado el programa en favor de Empléate, desde su segundo año de funcionamiento, pues en promedio el Pronae ha destinado el 61% del total de recursos anuales a esta modalidad.

#### 1.4. Actores claves de la intervención

A continuación, se presentan los actores identificados y sus roles en la intervención, la forma en que han sido incorporados en la evaluación, está asociada al tipo de información que cada uno puede brindar de acuerdo con los criterios seleccionados.

**Tabla 2. Actores que intervienen en el programa Nacional de Empleo, 2022**

Ámbito	Actores	Principales Funciones
Político	- Despacho del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Viceministerio del Área Social - Viceministerio del Área Laboral - Dirección Nacional de Empleo - Dirección General Desaf	Financiamiento.
		Toma de decisiones clave.
		Rendición de cuentas.
		Estrategias y apoyo para implementación de recomendaciones.
		Articulación institucional.
		Planificación Estratégica del Programa
Técnico-político	Jefatura del Departamento de Generación de Empleo	Toma de decisiones.
		Coordinación de labores del programa con el DNE y sus subalternos.
		Conocimiento de la gestión de las diversas modalidades a nivel nacional
		Manejo de indicadores de seguimiento de la ejecución (procesos, presupuestaria).
		Contraparte del proceso evaluativo.
		Coordinación del seguimiento a recomendaciones evaluativas.
	Analistas de Proyectos (Gestores de Empleo)	Seguimiento y aseguramiento de la ejecución del programa y su gestión.
		Apoyo técnico para la ejecución del programa en los territorios.
		Desarrollo de acciones correctivas.
		Desarrollo de la reglamentación para la correcta ejecución de la intervención.
		Coordinación y articulación de actores y acciones en las regiones.
		Ejecución del plan de seguimiento de recomendaciones.
		Selección de proyectos a aprobar e implementar por zona, así como su correspondiente control y seguimiento
		Elaboración de los expedientes de cada proyecto.
		Elaboración de informes de seguimiento.
		Encargado de Planilla
	Ingreso de la planilla de cada proyecto al sistema de administración digital de Pronae.	

Socios en implementación	Organizaciones ejecutoras de Proyectos	Presentación de los proyectos legalmente constituidos para brindar el servicio solicitado por la DNE.
		Ejecución de los proyectos considerando la coordinación con las personas beneficiarias.
		Compromiso (convenios) para ejecución de capacitaciones u obras dependiendo el tipo de modalidad.
		Coordinación con la población beneficiaria para impartir los cursos de capacitación.
Municipalidades	Empresas o instituciones del mercado laboral que requieren personal capacitado	Ejecución de obras de interés comunal, desarrollo de programas de empleabilidad e intermediación laboral; en algunos casos, en convenio con el MTSS.
		Facilitación de formularios para acceso de las personas interesadas al programa.
		Colaboración en la supervisión del cumplimiento de los proyectos.
Técnico	Sinirube	Registro de información socioeconómica del programa.
		Indicación del nivel socioeconómico a utilizar como parte del proceso de selección de personas beneficiarias (pobreza / pobreza extrema)
Población destinataria	Comunidades	Ejercicio del derecho de acceso a las diversas modalidades que ofrece el Pronae.
	Personas beneficiarias en desempleo o subempleo	Recepción de los recursos económicos que ofrece el Pronae, así como la capacitación.
		En el caso de Obra comunal, la comunidad recibe los proyectos de infraestructura.

**Fuente:** Estrada, Garro, Perez, & Zuniga (2022). Descripción del Objeto de Evaluación – Programa Nacional de Empleo MTSS.

Dentro de los actores identificados se incluyen, aquellos que forman parte del ámbito político, es decir que poseen poder en la toma de decisiones relacionada con la intervención y la evaluación, estos actores serán incorporados de manera particular para estimar la pertinencia de la intervención y su capacidad para dar respuesta a la problemática que le da origen. Conocer las valoraciones de estos actores sobre la razón de ser de la intervención y el aporte que esto genera a la disminución de la problemática, enriquece el proceso de triangulación con la teoría del cambio y la valoración de los actores destinatarios del programa.

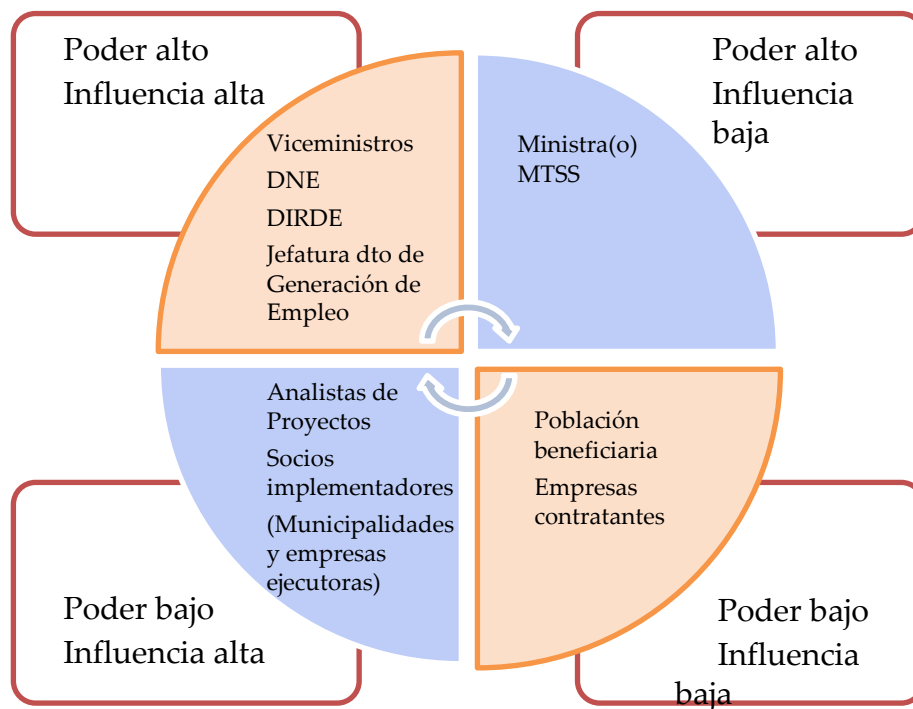
Por su parte, actores del ámbito técnico-operativo, poseen un alto nivel de influencia sobre la intervención, particularmente en su ejecución y cambios en el diseño, por lo que son altamente relevantes para valorar los criterios de coherencia y equidad, pues no solo

conocen de cerca todos los aspectos del programa, sino que poseen sus propias valoraciones sobre las áreas de mejora de la intervención.

Otro de los actores clave dentro de la evaluación son los socios implementadores, los cuales, si bien poseen un poder bajo en la toma de decisiones del programa, su rol en la implementación de este hace que su nivel de influencia sea alta, pues excepto en una de las modalidades, el resto requiere de proceso de capacitación, de los cuales las empresas u organizaciones educativas asumen responsabilidades tanto en la presentación de proyectos como en la ejecución de estos.

Por último, se ubican las personas beneficiarias, su participación en el proceso evaluativo resulta de vital importancia pues permite comprender desde sus vivencias y perspectivas, sus condiciones y problemáticas asociadas al tema del desempleo, para ello se ha decidido incorporar elementos de interseccionalidad en la selección de la población participante.

**Figura 5.** Mapeo de actores del Programa Nacional de Empleo, 2022



## 2. Descripción del diseño y proceso de evaluación

El proceso de evaluación inició en el mes de junio con la valoración de las condiciones de evaluabilidad y la reconstrucción de la teoría de la intervención, para ello, el equipo

evaluador en conjunto con el equipo gestor, realizaron una serie de actividades investigativas y de construcción colectiva, que implicó la participación activa de la contraparte del MTSS, particularmente del personal de la DNE. Posteriormente el equipo evaluador presentó el plan de trabajo donde se consignaron los principales elementos y momentos del proceso de ejecución de la evaluación, los cuales se mencionan en la Figura 6

**Figura 6.** Pasos para ejecución de la evaluación del Pronae, 2022



## 2.1. Metodología de la evaluación

La evaluación se llevó a cabo mediante un diseño de tipo cualitativo, que busca una comprensión de la intervención y su contexto para estimar si la estructura de diseño propuesta se orienta hacia resultados de cambio social de largo plazo y tiene las condiciones para responder las necesidades de las poblaciones a las cuales se dirige, así como las prioridades políticas del país. La investigación cualitativa, permite analizar de forma profunda y tomando en consideración las visiones de mundo de los distintos actores involucrados, la relación entre los componentes de diseño de la intervención.

### 1.1. Modelo y enfoques de evaluación

Para esta evaluación se recurrió a la combinación de tres enfoques utilizados de forma complementaria, por un lado, la **Evaluación Teóricamente Dirigida**, es decir, centrada en la teoría del cambio. Este enfoque permitió valorar la lógica de la intervención representada en la cadena de resultados y los elementos teóricos que permiten explicar dichas asociaciones causales, lo que resulta particularmente relevante tomando en cuenta que el Programa posee cuatro componentes y una lógica causal más implícita que explícita, por tanto, la reconstrucción del modelo lógico resultó ser base para las valoraciones realizadas en todos los criterios de la evaluación.

Para aplicar el enfoque indicado se reconstruyó mediante las herramientas del árbol de problemas y cadena de resultados, para el planteamiento del diseño de la evaluación, posteriormente, se reconstruyeron estas herramientas para cada modalidad, de manera que se pudiera realizar un análisis sistémico de los componentes de la intervención y su coherencia de cara a garantizar que los constructos teóricos de la misma, permiten articular las acciones hacia la generación de los cambios sociales esperados.

Además, se ha propuesto la utilización del **Enfoque Basado en Derechos Humanos**, el cual permitirá incorporar en el proceso de evaluación, una visión sobre la forma en la que se expresan las brechas de acceso a los derechos, pero sobre todo de la forma en la que la intervención es capaz de identificar estas brechas y abordarlas. Para ello se ha decidido separar el criterio de equidad del de pertinencia, con el fin de posicionar los elementos de desigualdad social y por tanto de acceso, que viven algunas poblaciones las cuales no deben ser tratadas de forma homogénea dentro de las estrategias públicas, pues en la medida en que esto sucede, se limita las posibilidades de que estas poblaciones con mayores condiciones de vulneración social, logren encontrarse en igualdad de condiciones y estados de bienestar social y desarrollo humano.

Desde este enfoque, toman en consideración las interseccionalidades de las poblaciones y la manera en la que estas condicionan las realidades de las personas y grupos específicos. Debido a esto, mediante el planteamiento de las técnicas de recolección de información, se decidió incorporar la participación de poblaciones con estas condiciones, por ejemplo, mujeres indígenas, mujeres adolescentes, personas jóvenes con discapacidad, mujeres con discapacidad, hombres y mujeres en zonas costeras, todas ellas en situación de pobreza.

Este abordaje metodológico permitió al equipo evaluador realizar un análisis sensible al género, la interculturalidad, la discapacidad y la manera en la que el desempleo, afecta a estas poblaciones, pero sobre todo de la pertinencia y la coherencia de estas intervenciones para responder a las condiciones sociales de estas poblaciones.

Por último, se plantea el **Enfoque Centrado en el Uso**, mismo que desde la perspectiva metodológica se orienta a tomar en consideración las necesidades y requerimientos de información e intereses de los distintos actores clave para mejorar el alcance de los procesos evaluativos. Este enfoque busca mediante la participación de los stakeholders<sup>5</sup> que la evaluación represente de forma equilibrada sus intereses y reconoce que, aunque la intervención no haya dado ese rol de relevancia en la toma de decisiones a todas las poblaciones por igual y sus modelos de gobernanza no se centren en la participación, la evaluación debe ser capaz de reflejar estos intereses e incorporarlos en la acción pública. Se comprende aquí que una clara identificación de necesidades de información sobre la intervención y quienes son las personas a las que esto les influye, así como quienes tienen la posibilidad de tomar decisiones sobre ello de acuerdo con el modelo de gobernanza de la intervención, permiten que el informe de evaluación tenga relevancia social desde la perspectiva de su uso.

Para asegurar la aplicación de este enfoque, se realizó una identificación de necesidades de información por parte de los actores primarios y su representación dentro de la evaluación, además se construyó en conjunto con el ente financiador y ejecutor del Pronae, el marco evaluativo, identificándose la necesidad de realizar una evaluación de tipo sumativa.

## **1.2. Objetivos, criterios<sup>6</sup> y tipologías de evaluación**

Los objetivos planteados para la evaluación fueron:

- a. Valorar el grado de pertinencia del diseño del programa en función de su capacidad para atender las problemáticas de desempleo desde la perspectiva de DDHH.
- b. Valorar el diseño y las capacidades de gestión del programa para garantizar la equidad en el acceso de los diferentes grupos de población a los beneficios.
- c. Determinar el nivel de coherencia de la intervención para el alcance de resultados.

Además, se plantearon los siguientes elementos que definen el marco evaluativo:

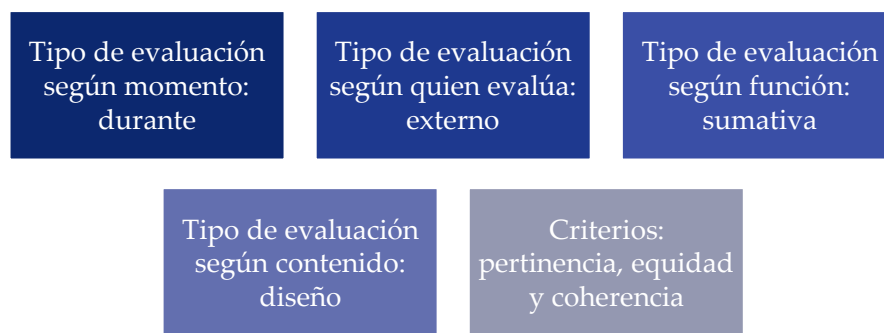
---

<sup>5</sup> Se entienden los stakeholders como aquellos actores clave que influyen en la intervención o a los que la intervención les influye de manera directa o indirecta.

<sup>6</sup> La conceptualización de los criterios de evaluación se puede consultar en la matriz de evaluación.



**Figura 7.** Elementos del marco evaluativo del Programa Nacional de Empleo, 2022



### 1.1. Fuentes de información

Para el desarrollo de la presente evaluación se consultó a una serie de actores involucrados en el desarrollo de la intervención, que van desde personas en el ámbito institucional hasta la población beneficiada del programa, en donde se utilizaron diversas técnicas cualitativas para la recolección de la información. Lo anterior se describe con mayor detalle en la Tabla 3.

**Tabla 3.** Fuentes consultadas y técnicas aplicadas en la evaluación de diseño del Pronae, 2022

Actores	Tipo	Instrumentos Aplicados
Viceministro del Área Laboral	Ámbito político & Gestión de la Intervención	Una (1) entrevista en profundidad
Director Nacional de Empleo	Gestión de la Intervención	Una (1) entrevista en profundidad
Director DESAF	Gestión de la Intervención	Una (1) entrevista en profundidad
Coordinadora de PRONAE	Gestión de la Intervención	Dos (2) entrevistas en profundidad
Personal Operativo del Programa Nacional de Empleo	Gestión de la Intervención	Tres (3) entrevistas en profundidad
		Dos (2) talleres
Centros Formativos asociados a la modalidad Empléate	Privado proveedor.	Un (1) grupo focal
Población en condición de discapacidad.	Destinataria de la intervención	Cuatro (4) entrevistas semiestructuradas
Población Región Brunca	Destinataria de la intervención	Dos (2) talleres

Actores	Tipo	Instrumentos Aplicados
Población de la Región Pacífico Central	Destinataria de la intervención	Tres (3) entrevistas semiestructuradas Un (1) grupo focal
Personas adultas jóvenes	Destinataria de la intervención	Un (1) grupo focal
Personal Desaf-DNE	Personas de toma de decisiones	Un (1) taller de validación de resultados

Además, se utilizaron fuentes secundarias como la base de datos del Pronae y estadísticas del INEC, particularmente la Enaho y el Índice de Pobreza Multidimensional.

## 1.2. Muestra y marco de muestra

Como se mencionó con anterioridad, el planteamiento metodológico fue cualitativo, lo que implica que el muestreo utilizado para la selección de las personas participantes fue de tipo teórico por conveniencia y criterio experto (no probabilístico), lo cual implica que los datos que se exponen como parte de la información primaria (personas consultadas) realiza aproximaciones a las realidades y vivencias particulares, que permiten comprender a profundidad elementos sociales complejos.

Los criterios de selección se definieron intencionalmente en función del marco evaluativo y la estrategia metodológica planteada procurándose contar con la participación de personas clave tanto por sus conocimientos sobre la intervención, su diseño y operación, su contexto político o las necesidades particulares a las que busca dar respuesta.

## 1.3. Técnicas y procedimientos para el levantamiento y análisis de datos

En cuanto a las técnicas de recopilación de fuente primaria, se ejecutaron: talleres, entrevistas y grupo focal, además se realizó revisión documental para la inclusión de fuente secundaria, a continuación, se identifica de manera sucinta los aportes de cada técnica:

- a. **Revisión documental:** se realizó revisión de 20 documentos relacionados con el diseño y la gestión de los componentes del programa, la base de datos de personas beneficiarias, informes de la CGR, instrumentos (políticos y legales) nacionales e internacionales relacionados con la intervención e investigaciones sobre la temática estudiada en la evaluación
- b. **Talleres<sup>7</sup>:** los talleres se incorporaron con la finalidad de identificar las necesidades y puntos de vista de las poblaciones objetivo o beneficiarias de la intervención, en total se realizaron 5 talleres, número previsto en el plan de trabajo, sin embargo, se debió recurrir a sustituir dos talleres por 4 entrevistas individuales y una grupal, esto porque la baja participación de la población en Puntarenas requirió de dicho cambio,

---

<sup>7</sup> Para conocer la población a la que se aplicó esta técnica, ver *Tabla 3. Fuentes consultadas y técnicas aplicadas en la evaluación de diseño del Pronae, 2022*

sin embargo, se incluyeron dos talleres, uno para gestores y otro para tomadores de decisión, para la validación de resultados. El cambio permitió alcanzar el objetivo de obtención de datos, lo que no influyó de forma negativa sobre los resultados de la evaluación.

- c. **Entrevistas:** Para la evaluación se llevaron a cabo tanto entrevistas en profundidad como entrevistas semiestructuradas, las primeras aplicadas al ámbito de los tomadores de decisión político y las segundas a ejecutores del programa y a personas destinatarias del programa, se aplicaron 8 entrevistas en profundidad (5 individuales y 3 grupales) y 7 entrevistas semiestructuradas (individuales).
- d. **Grupo focal:** Se realizaron 3 grupos focales, aunque inicialmente se había propuesto solamente 1 grupo focal, durante el proceso se decidió cambiar dos talleres por grupos focales, particularmente con las mujeres del pacífico y personas jóvenes de todo el país. Los grupos aplicados tuvieron como objetivo conocer elementos vinculados con las necesidades de las poblaciones beneficiarias de la intervención

En cuanto al proceso de análisis de datos se utilizaron tanto software de análisis cualitativo como cuantitativo, ya que, aunque el enfoque de la evaluación fue cualitativo, se procesaron algunos datos estadísticos descriptivos para apoyar el análisis de pertinencia y equidad de manera que el proceso de triangulación tuviera mayor diversidad de datos y por tanto mayor solidez.

- a. **Procesamiento de datos cualitativos:** se utilizó Atlas ti.9, utilizando un total de 37 códigos para clasificar la información, agrupando estos en familias, cada una representada por un criterio de evaluación, en total el análisis de datos arrojó 409 citas, las cuales fueron analizadas de manera que permitieran fundamentar el juicio valorativo de cada interrogante. Este proceso implicó identificar las relaciones entre los distintos códigos y su capacidad explicativa de los elementos de la intervención, para ello se contrastan tanto fuentes como técnicas aplicadas de manera que se pueda ver de manera prismática los datos, es decir valorar desde distintos puntos de vista (informantes o técnicas) el mismo fenómeno para darle mayor consistencia al resultado.
- b. **Procesamiento de datos cuantitativos:** análisis descriptivo mediante Stata 17, para analizar tanto la base de datos de personas beneficiarias de la intervención como otras estadísticas del INEC sobre el contexto de país.

## 2. Matriz de evaluación

**Tabla 4.** Matriz Metodológica de la Evaluación de diseño Pronae, 2022

CrITERIO	Interrogantes	Temas de análisis	Técnicas	Fuentes de información
<b>Pertinencia:</b> Medida en que los objetivos y actividades de una intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, o cambios del entorno de la intervención. (Mideplan, 2018)	¿En qué medida el diseño responde a las necesidades de las poblaciones objetivo?	-Definición de las poblaciones objetivo de cada componente -Tipos de necesidades identificadas por poblaciones en cada componente -Relación entre diseño de los 4 componentes y las poblaciones objetivo -Características de los modelos lógicos de cada componente	Revisión documental Talleres Entrevistas individuales Grupos focales	Documentos de la intervención Población indígena Población beneficiaria y tomadores de decisiones Personas beneficiarias Centros de formación
	¿En qué medida los componentes de la cadena de resultados son pertinentes para la atención de la problemática?	-Problema que da origen a la intervención -Nivel de causalidad o consecuencia en el que se sitúan los componentes de la intervención - Características de la estrategia seleccionada -Relación entre problema y componentes	Revisión documental Entrevista en profundidad Entrevista grupal Grupo focal	Documentos de la intervención Coordinadora de PRONAE Gestores del Pronae Centros de formación
	¿En qué medida el programa logra transversalizar los enfoques de interculturalidad, género, discapacidad y	Incorporación de: -Brechas de género en el diseño de la intervención -Brechas étnicas en el diseño de la intervención	Revisión documental Entrevistas en profundidad	Documentos de la intervención Tomadores de decisiones

	territorialidad en su diseño?	Brechas de población con discapacidad en el diseño Brechas de territorialidad en el diseño -Adaptación de la intervención para el abordaje de las brechas	Entrevista grupal  Grupo focal	Gestores del Pronae  Centros de formación
	¿En qué medida el sistema de monitoreo permite la medición de los resultados de la intervención?	- Características del sistema de monitoreo -Capacidad de medición del sistema de monitoreo	Revisión documental  Entrevistas en profundidad  Entrevista grupal  Taller	Documentos de la intervención  Tomadores de decisiones  Gestores del Pronae  Gestores del Pronae
<b>Criterio</b>	<b>Interrogantes</b>	<b>Temas de análisis</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Fuentes de información</b>
<b>Equidad:</b> valora la forma en la que la intervención toma en consideración las condiciones sociales desiguales de poblaciones específicas y es capaz de identificar y responder a las brechas de acceso a derechos que les coloca en esa situación.	¿De qué manera el diseño del programa es pertinente para garantizar la equidad en el acceso al beneficio por parte de poblaciones vulnerabilizadas?	-Abordaje de la temática de equidad en el diseño -Identificación de poblaciones con mayores niveles de vulneración social -Criterios de asignación de beneficios de acuerdo con los territorios -Criterios de asignación de beneficios de acuerdo con grupos de población	Revisión documental  Entrevistas en profundidad  Entrevista grupal	Documentos de la intervención  Tomadores de decisiones  Gestores del Pronae

criterio	Interrogantes	Temas de análisis	Técnicas	Fuentes de información
<p><b>Coherencia:</b> El grado en el que otras intervenciones (sobre todo políticas) apoyan o socavan la intervención y viceversa. Coherencia interna: sinergias y vínculos entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución/ gobierno, así como la compatibilidad de dicha intervención con las normas y estándares internacionales pertinentes a las que se adhiere la institución/el gobierno. La coherencia externa toma en cuenta la consistencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluye la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, y a su vez evita la duplicación de esfuerzos.</p>	<p>¿En qué medida los componentes de intervención del programa son congruentes entre sí y se articulan para el alcance de los resultados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Características de los componentes</li> <li>-Relación entre componentes (resultado común)</li> <li>-Complementariedad operativa entre componentes</li> </ul>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas en profundidad</p> <p>Entrevista grupal</p>	<p>Documentos de la intervención</p> <p>Tomadores de decisiones</p> <p>Gestores del Pronae</p>
	<p>¿De qué manera el programa se articula con instrumentos internacionales y la planificación nacional para el alcance de resultados de largo plazo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Relación entre PRONAE y los instrumentos en materia laboral firmados por CR</li> <li>-Relación entre PRONAE y los ODS</li> <li>-Relación entre PRONAE y las políticas y planes nacionales en materia laboral</li> <li>-Relación entre PRONAE y el PNDIP</li> </ul>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas en profundidad</p>	<p>Documentos de la intervención</p> <p>Instrumentos nacionales e internacionales</p> <p>Encargada del programa</p>
	<p>¿De qué manera el programa genera sinergias en el marco del Sistema Nacional de Empleo para garantizar un alcance mayor en sus resultados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Intervenciones con las que se relacionan</li> <li>-Forma en la que se relaciona</li> </ul>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas en profundidad</p> <p>Entrevista grupal</p>	<p>Instrumentos nacionales e internacionales</p> <p>Tomadores de decisiones</p> <p>Gestores del Pronae</p>

### 3. Hallazgos

#### 3.1. Criterio: Pertinencia

**Interrogante 1:** ¿En qué medida el diseño responde a las necesidades de las poblaciones objetivo?

**Juicio valorativo:** La medida en la que el diseño de la intervención responde a las necesidades va de media a baja, pues no hay identificación de las características y condiciones de las poblaciones, desde la perspectiva operativa, se tiene algunas nociones sobre necesidades, no obstante, no existe una adaptación del diseño a las particularidades de la población.

El Pronae es un programa de larga data en la gestión del MTSS, su ejecución ha pasado por cambios e incorporaciones de acciones en el tiempo, sin embargo, de la documentación analizada para el proceso evaluativo, únicamente la adición de la modalidad Empléate evidencia un análisis de elementos clave en términos de diseño como lo son: la caracterización de la problemática, una teoría de la intervención que define la lógica causal y un modelo de gestión planificado para las condiciones institucionales y presupuestarias de la intervención. Además de lo anterior, no se evidencia que para todas las modalidades (incluido Empléate), la intervención realice análisis de las condiciones de contexto y necesidades de las poblaciones de forma periódica para adecuar la estrategia de manera que esta sea pertinente en el tiempo, de cara a atender dichos requerimientos.

El Pronae se considera una intervención estática en términos de la forma en la que trata los problemas del desempleo en el país, pues no ha logrado comprender e incidir en función de los cambios sociales que se han suscitado, lo que le lleva a asumir como supuesto que las estrategias de atención utilizadas siguen siendo pertinentes de cara al contexto actual, sin embargo, cuando se analizan los planteamientos realizados en el documento de la Estrategia Nacional de Empleo, así como en entrevistas realizadas con tomadores de decisión, estos son contundentes en señalar la necesidad de reorientar las acciones del Estado en materia de empleo, debido a la falta de adecuación al contexto actual tanto en el marco del funcionamiento del Estado costarricense.

Desde esta perspectiva, la consulta realizada con actores clave, evidencia las dificultades que ha presentado la intervención para identificar estas necesidades, estudiar las condiciones y generar estrategias diferenciadas de acuerdo con estas.



**Figura 8.** Elementos que determinan la pertinencia del Pronae



En tal cometido, las personas que laboran en el ámbito de la intervención presentan nociones sobre las problemáticas que viven las poblaciones, sin embargo, se trata de adaptar la estrategia a poblaciones específicas y no a la inversa. Este problema de lógica de diseño, en el cual la estrategia se convierte en el fin, genera que no se logren realizar adaptaciones una vez que las personas que operan identifiquen necesidades no atendidas.

Conviene aquí exponer los tipos de estrategias posibles en intervenciones para el empleo, de manera que se comprenda la forma en la que se puede intervenir a partir de las condiciones de las poblaciones, dividiendo los tipos de intervención entre aquellos que obedecen a políticas activas de empleo y aquellos que se orientan a políticas pasivas de empleo, los primeros asociados a generar las condiciones para que las personas puedan emplearse, es decir actuar sobre el abordaje causal de la problemática y aquellas que se orientan a mitigar los efectos del desempleo en las poblaciones o abordar las consecuencias del mismo.

En términos de las estrategias utilizadas por el Pronae para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones, se identifican dentro del programa, acciones en ambas vías, siendo que, tanto Empléate como capacitación e ideas productivas obedecen a acciones de política activa de empleo y obra comunal, se asocia a política pasiva. No obstante, lo que interesa a esta interrogante evaluativa no es situar el tipo de estrategia

para el alcance del resultado (esto se analizará en la segunda interrogante), sino más bien, el estado de la situación de las poblaciones y la selección de la estrategia de acuerdo con estas situaciones.

En tal cometido, las dificultades identificadas por las poblaciones consultadas se asocian a las fuentes de empleo disponibles y “no saber a dónde recurrir para buscar empleo”, esta situación se complejiza para poblaciones con menores niveles de escolaridad. En este sentido, la situación de las poblaciones indígenas, por ejemplo, reviste grandes retos para cualquier intervención activa en materia de empleo, producto de las características que presentan los territorios tanto desde la perspectiva legal como geográfica, lo que limita las posibilidades de inversión privada y pública, haciendo que intervenciones activas que se encuentren por fuera del autoempleo, tengan pocas posibilidades de llevarse a la práctica. Se excluye de esta aseveración el tema del autoempleo, porque algunas actividades productivas o turísticas en zonas específicas pueden tener mayores posibilidades de desarrollarse. Esta situación hace que las intervenciones pasivas de empleo no solo sean requeridas, sino que, al no encontrarse por parte del Estado, otras respuestas para la generación de empleo en las localidades indígenas, las poblaciones dependan de las acciones pasivas a lo largo del tiempo, siendo la asistencia, la única alternativa que poseen estos grupos para asegurar su subsistencia, como en el caso de Obra Comunal.

En tal cometido, la modalidad Obra Comunal posee una pertinencia media para responder a las condiciones de las poblaciones, las cuales poseen una serie de características de vulnerabilidad que requieren de intervención pública, es decir, se identifica que no existen fuentes de empleo y en este sentido tanto la visión de las poblaciones (principalmente de las mujeres indígenas) es coincidente con esta problemática, no obstante, la estrategia seleccionada obedece a acciones pasivas de empleo y no existe complementariedad con otras acciones estatales de carácter activo, lo que genera una imposibilidad para disminuir la problemática en el tiempo y dar respuesta a las necesidades en el largo plazo.

Esto explica por qué la intervención en Obra Comunal a pesar de desarrollarse por 12 años sigue siendo insuficiente para resolver las necesidades de las poblaciones, pues tal y como se desarrollará en el análisis de la relación lógica de los componentes para alcanzar resultados (interrogante 2), su alcance es de tipo asistencial, es decir permite cubrir necesidades de subsistencia, no así el resto de las necesidades identificadas, las cuales se resumen en la siguiente Figura 9:

**Figura 9.** Necesidades identificadas por las poblaciones indígenas



La cosmovisión de esta población se asocia con dos elementos: por un lado contar con los recursos para la subsistencia (producción de autoconsumo y empleo) y mejores condiciones para que hijos e hijas puedan acceder a educación y empleo, no obstante se identifican diferencias en la visión que poseen hombres en comparación con la mujeres, ya que para la mujeres, el trabajo se asocia fundamentalmente a las posibilidad de contar con un empleo y para los hombres con el autoempleo, particularmente en actividades de producción agrícola y cría de animales.

Dentro de lo mencionado por las mujeres sobre el significado del trabajo, se identifican los siguientes elementos:

Figura 10. Significado que la palabra trabajo tiene para las mujeres indígenas de Boruca

**solidaridad**  
**compañerismo**  
**compromiso esfuerzo estabilidad**  
**salario dinero bienestar**  
**justo amor físico**  
**responsabilidad**  
**felicidad cansancio honestidad**  
**dedicación crecimiento**

De lo anterior resulta importante destacar no solo los elementos de socialización de género implícitos en el discurso de las mujeres, sobre las concepciones asociadas al trabajo y la afectividad o características emocionales de este, sino también que las palabras se asocian a actividades de empleo<sup>8</sup> (compromiso, estabilidad, dinero, responsabilidad), inclusive, las palabras que más sobresalen en sus construcciones conceptuales son dinero, amor y responsabilidad. En contraposición con esto, para los hombres, el trabajo se asocia prioritariamente con las palabras (aprender, superarse, familia, organizarse, cultivar), lo que implica diferencias sustantivas en la forma en que conciben el concepto de trabajo como actividad funcional (socialización de género) y del tipo de trabajo en el que pretenden desempeñarse, pues los hombres reconocen que su interés se centra en el autoempleo, específicamente de actividades agrícolas, por ello para estos, los apoyos estatales en materia de empleo deben concentrarse en brindarles materia prima para trabajar en sus tierras.

Por su parte, para las mujeres el autoempleo es visto como una alternativa a no contar con espacios donde emplearse, pero no figura como su preferencia. Cuando las mujeres identifican actividades de autoempleo, en comparación con los hombres, mencionan actividades productivas en el ámbito de comercio, asociado a vender productos que pueden producir en sus hogares, lo que tiene total relación con su rol de género asociado al espacio doméstico, por tanto, sus necesidades se vinculan de manera fundamental a la educación, capacitación y acceso a servicios públicos e internet.

<sup>8</sup> Se hace la aclaración de que empleo aparece aquí como actividad formal a la que las mujeres desean acceder.

Por otra parte, dentro de las necesidades identificadas por población residente en zona costera, particularmente en el pacífico central del país, las necesidades se asocian a contar con fuentes de empleo como prioridad identificada, como segunda necesidad destacan la educación, tanto contar con grado de secundaria como capacitarse en áreas específicas, las mujeres mencionan que presentan más dificultades que los hombres para acceder a empleo porque las actividades productivas propias de la zona (principalmente pesca) requieren de destrezas físicas asociadas históricamente a la masculinidad, en sus palabras “actividades para hombres” (Mujer participante, 27 de agosto, 2022). Esta “falta de oportunidades” genera que la educación no sea vista como la prioridad para la población, pues menciona que, aunque logren estudiar o capacitarse, no van a lograr incorporarse al mercado formal de trabajo y por tanto deben realizar actividades de subsistencia como venta de alimentos de tipo informal.

*“...porque al no haber oportunidades de trabajo, no puede haber desarrollo y es difícil porque por más ganas, ya sea que vos quieras estudiar, ella que está en la universidad, no hay trabajo, yo que quiero entrar a la universidad, ellas que tienen un proyecto personal, siempre es el factor común, -economía-, porque no hay trabajo ni para pagar universidad ni mucho menos para emprender proyectos, en el pacífico es algo difícil”. (Mujer participante, 10 de setiembre, 2022).*

Otra de las poblaciones consultadas para el presente proceso evaluativo fue la población con alguna discapacidad, la cual identifica como una de sus principales necesidades puestos de trabajo específicos adaptados para poder emplearse, pues mencionan que la principal barrera que enfrentan es la discriminación, resaltan como primera necesidad conocer de fuentes de empleo, en segundo lugar la capacitación en temas acordes con sus condiciones físicas o intelectuales y tercero culminar los estudios secundarios, esto es más reconocido por personas jóvenes.

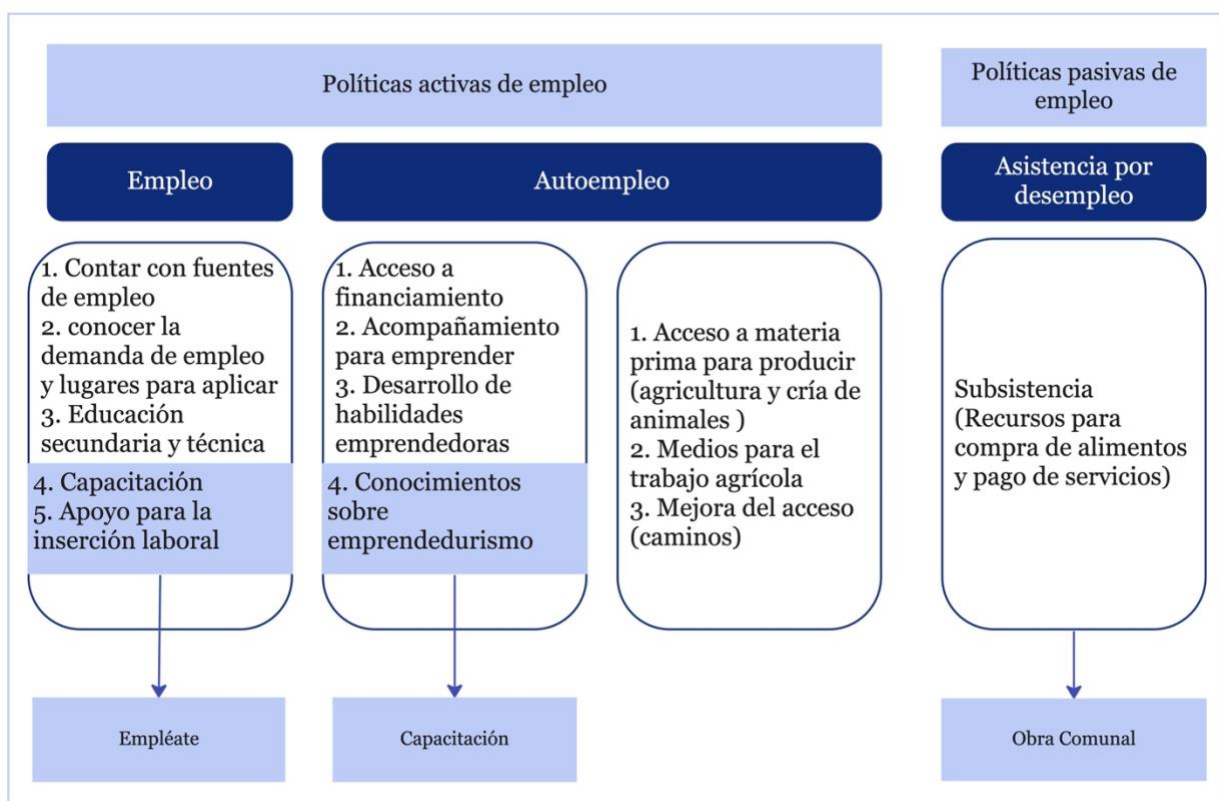
Por su parte las personas jóvenes identifican como principales necesidades la capacitación en uso de tecnologías, ofimática e idiomas como su requerimiento más importante, no obstante, se reconoce en sus discursos, la forma en la que las desigualdades territoriales afectan de forma diferenciada las posibilidades de conseguir empleo.

Para la mayor parte de las personas participantes fuera de zonas indígenas, el autoempleo particularmente por medio de emprendimientos no es la principal opción para generación de ingresos, tanto por sus preferencias como por sus condiciones para ello.

Ahora bien, para personas que poseen ideas productivas, sus principales necesidades se asocian a acceso a fuentes de financiamiento para invertir, acompañamiento para el desarrollo del modelo de negocio, el desarrollo de habilidades emprendedoras y conocimientos para administrar.

Por tanto, resulta relevante analizar las acciones generadas por el Pronae de acuerdo con las necesidades de las poblaciones, de cara a comprender las razones por las que la pertinencia de la intervención se sitúa en un rango de medio a bajo. La Figura 11 resume las necesidades identificadas versus las estrategias diseñadas para el abordaje.

**Figura 11.** Necesidades identificadas por la población objetivo versus las estrategias diseñadas por el PRONAE, 2022



La imagen anterior, vincula las necesidades identificadas por la población con las estrategias del Pronae de acuerdo con su orientación política, dando cuenta de que existe algún nivel de vinculación principalmente en Empléate, Capacitación y Obra Comunal, no se menciona en este espacio la vinculación de ideas productivas, ya que esta intervención brinda subsidio para emprender, pero no se puede conceptualizar como capital para emprender ni acceso a financiamiento y la estrategia no condiciona el uso de la compra de insumos o materia prima, lo que implica que funge como un subsidio

económico para personas que deseen emprender, cuyo requisito imprescindible además de la asociatividad para la presentación de la propuesta es tener una idea productiva en desarrollo o por iniciar.

En términos de obra comunal, como se mencionó anteriormente, su pertinencia se debe a que la falta de oportunidades de empleo en la población indígena hace que muchas de estas personas dependan económicamente de la obra comunal para la subsistencia, siendo que a lo largo del tiempo el Estado no ha logrado generar políticas activas en materia de empleo para esta población y el Pronae tampoco ha logrado realizar esta identificación para generar acciones concretas en esta línea, pues como se identifica en la imagen, la modalidad aplicada a esta población es de carácter pasiva y la forma en la que se destinan los recursos desde la perspectiva operativa, está definida por ley, lo que implica que en caso de que el MTSS realice intervenciones activas con esta población, deben tener otra fuente de financiamiento distinta de la de Obra Comunal Indígena.

Asimismo, dentro de la modalidad Empléate, se abordan dos de las necesidades identificadas, sin embargo la estrategia utilizada, debe garantizar que el proceso de intermediación laboral se lleve a cabo, pues la capacitación no resulta ser suficiente para asegurar la inserción laboral de la población, además se hace necesario revisar la coherencia de la intervención (interrogantes 7 y 8 de esta evaluación), para garantizar que efectivamente, el resto de las necesidades que las personas presentan se estén cubriendo, pues aunque haya una inversión en el proceso de capacitación, si otros elementos no se están abordando, la inversión social se vuelve poco eficiente.

Otro elemento de Empléate sobre el que se debe poner la lupa, en términos de su capacidad para solventar la necesidad de intermediación laboral es la forma en la que esta se lleva a cabo, pues es coincidente en las visiones de los actores, tanto personas beneficiarias como centros de formación y personal operativo, que el proceso de intermediación no debe estar en manos de los centros de formación, esto por múltiples factores entre ellos:

- a. Conflictos de interés que pueden suscitarse en los centros de formación.
- b. Imposibilidad de controlar que efectivamente se esté realizando.
- c. No media remuneración para la realización de esta actividad por tanto no se realiza de manera sistemática y estandarizada.
- d. Al no mediar remuneración para hacer la actividad, no se puede obligar a los centros a realizarla, lo que lo convierte en un acto de buena fe, aunque se coloque como requisito para la aprobación de la capacitación.

- e. Los centros de formación no cuentan con los recursos para hacer un proceso efectivo de intermediación y capacitación al mismo tiempo, por lo que la primera actividad no se prioriza.

Estos han sido identificados por todos los actores y expresados en frases como:

*“Yo particularmente no estoy de acuerdo... siempre mi posición fue que esa identificación de necesidades debe hacerla el Observatorio de Mercado Laboral o alguna instancia más vinculada con el tema”. (Persona funcionaria del MTSS, 29 de agosto, 2022)*

*“Hay centros de formación que por el poco seguimiento que nosotros podemos dar, porque tenemos que estar ejecute y ejecute, y no podemos estar dando el seguimiento, nos meten gato por liebre” (Persona gestora del Pronae, 29 de agosto, 2022)*

*“Debería haber como esa oportunidad de que uno termina estudiar y el mismo lugar o alguien te recomienda empresas cerca del lugar donde uno estudió para esperar como las oportunidades y que diay realmente lo llamen”. (Persona beneficiaria de Empléate, 24 de setiembre, 2022).*

En este sentido, a pesar de que se menciona en la documentación revisada que el Programa realiza intermediación laboral, el diseño del modelo utilizado no asegura que esto efectivamente se lleve a la práctica, lo que disminuye la pertinencia de la intervención.

Por otra parte, para el componente de capacitación se identifica alguna relación con necesidades de la población, no obstante, el modelo de asociatividad utilizado restringe la participación de la población que desea emprender de forma individual, lo que implica que se direcciona hacia un segmento de población muy reducido.



**Interrogante 2:** ¿En qué medida los componentes de la cadena de resultados son pertinentes para la atención de la problemática?

**Juicio valorativo:** La pertinencia de los componentes de la cadena de resultados es baja en el entendido de que, de las 4 intervenciones que componen el programa solamente una presenta claridad sobre la lógica causal para responder a la disminución de la problemática de desempleo.

En relación con el diseño de la intervención, a pesar de que se identifica que al momento de la intervención el desempleo en población en condición de pobreza y pobreza extrema fue definida como la problemática a atacar, no se logra ubicar una teoría de la intervención<sup>9</sup> explícita que defina la forma en que los distintos componentes pueden de forma técnica, contribuir en la disminución de dicha problemática. Esta falta de explicitación es lo que ha llevado a que no se tenga suficiente claridad sobre los aportes que las intervenciones generan al país y que no se logre por consiguiente realizar una medición real de estos.

El Pronae es conceptualizado como un Programa y a diferencia de otras intervenciones públicas a las que se les denomina de la misma forma, aunque no estén compuestas por proyectos, en el caso de esta, sí se encuentra conformada por proyectos a los cuales se les denomina componentes. Esta aclaración resulta particularmente relevante, en términos de la orientación analítica de este apartado, pues lo que da la lógica a un programa, es la capacidad de sus componentes de articularse para alcanzar un resultado común.

En términos de la identificación del resultado (impacto) que la intervención busca generar, se identifica en la Figura 4. *Cadena de Resultados del Pronae, 2022*, que el impacto esperado tiene que ver con la inserción laboral de personas en condición de pobreza y pobreza extrema, es decir posee una orientación que se alinea con políticas e intervenciones activas en materia de empleo.

Sin embargo, cuando se analizan las distintas modalidades que integran el programa, se identifican dos elementos particulares que explican la disminución en la pertinencia de estos componentes para atender el problema, por un lado, que uno de ellos (Obra Comunal), es una actividad pasiva en materia laboral, es decir opera sobre las consecuencias generadas por el desempleo y no sobre las causas y otras dos, no poseen

---

<sup>9</sup> La teoría de la intervención alude a la explicación teórica de la forma en que las acciones conducen a la transformación o mitigación de una problemática social concreta, esta explicación está dada en función del “constructo” o elemento teórico con el que se puede inferir que causalmente ciertas acciones conducirán a ciertos cambios de largo plazo.

una lógica teórica suficientemente fundamentada que explique la forma en la que las acciones realizadas pueden conducir al resultado.

Otro elemento importante con relación al desarrollo de la teoría del programa tiene que ver con el modelo de gestión con el cual operan las intervenciones del Pronae, ya que todas las modalidades a excepción de Empléate operan bajo una modalidad de solicitud asociativa, esto quiere decir que para presentar un proyecto las personas requieren estar agrupadas mediante una figura legal e identificar una necesidad (tanto para emprender como para realizar obras en la comunidad). El componente capacitación a pesar de que se orienta hacia cursos cortos (menos de 200 horas), tiene como finalidad realizar procesos con personas que poseen emprendimientos o se cuentan en ruta hacia ello, por tanto, el tipo de capacitación está orientado al autoempleo. La misma característica posee la modalidad Ideas Productivas, la cual está destinada a atender a personas que tienen una idea o actividad productiva (por iniciarse o en ejecución) y el componente Obra comunal que no posee como finalidad la inserción laboral, sino la mitigación de las consecuencias del desempleo.

En el caso de la modalidad Empléate, esta opera con Centros de Formación Asociados como entes que asumen tanto la identificación de las necesidades de mercado, como la selección de la población (mediante la base de datos del Pronae), el proceso de capacitación y la intermediación laboral. Entre la identificación de necesidades y el proceso de capacitación, se realiza la solicitud al Pronae para ingresar dentro del programa.

Estos elementos resultan particularmente relevantes, para comprender los aspectos que en este criterio se analizan, pues influyen de forma directa sobre la lógica causal de la intervención y su constructo teórico.

A continuación, en la Figura 12 se desarrolla cada componente, a partir de las cadenas de resultados construidas con el equipo de trabajo del Pronae, de manera que dicha construcción permita exponer con detalle el juicio valorativo de esta interrogante evaluativa.

**Figura 12.** Cadena de resultados de la Modalidad de Capacitación Ocupacional del Pronae, 2022



En la modalidad de Capacitación, las actividades inician con la recepción de solicitudes por parte de los grupos organizados, a partir de esto, las personas gestoras realizan la valoración de cada proyecto presentado y en caso de valorarse de forma positiva, se brinda la aprobación. Tal como se observa en la Figura 12, se espera que las personas a partir de recibir un proceso formativo, puedan mejorar sus conocimientos sobre actividades productivas (de autoempleo), lo que los llevará al desarrollo de un modelo de negocio o la aceleración y consolidación de un negocio y posteriormente esto llevará a la reducción del desempleo. Esta propuesta de articulación entre actividades-productos-efectos-impactos, posee poco fundamento teórico, pues parte de presunciones que pueden ser equívocas sobre el proceso de emprendimiento, como por ejemplo asumir que la capacitación genera que per se las personas puedan emprender con éxito.

Resulta particular el hecho de que las personas que laboran en el ámbito operativo han identificado que los elementos presentes en esta lógica no poseen fundamento teórico y técnico, señalando por parte de una de ellas, lo siguiente:

*“Capacitación e Ideas Productivas ¿realmente incide con disminuir el desempleo de una persona? no lo podemos garantizar, porque no hay forma de dar seguimientos,*

*porque en el camino puede pasar mucho. Y no hay nada que les quede, no hay nada que podamos ir y tocar y ver que de alguna forma mejora las condiciones.” (Persona gestora, 29 de agosto, 2022)*

En tal cometido para cumplir con el resultado de esta modalidad y reflejar el encadenamiento propuesto por estas actividades desde el punto inicial “capacitar a personas” hasta “potenciar su vinculación con el mundo del trabajo” se requiere mucho más que la capacitación, pues se debe analizar todos los elementos por los cuales un emprendimiento puede no ser exitoso, entre ellos, el bajo desarrollo económico y comercial a nivel local, la escasa innovación, la falta de recursos económicos y acceso a crédito, dificultades para validar la necesidad y generar un producto o servicio acorde con el mercado, la baja escolaridad, la falta de conocimientos y habilidades emprendedoras, entre otros.

Ahora bien, en el entendido, de que el problema que atiende este componente se asocia con *los pocos conocimientos y habilidades para emprender*, se debe tener claridad de que este, debe figurar como el criterio de selección por excelencia y debe poder ser medido antes de aprobar el proyecto a un grupo organizado, lo que además exige que la intervención tenga una alta coherencia externa con otras intervenciones tanto dentro como fuera del MTSS, de manera que estas puedan asumir la atención del resto de las necesidades que presentan las personas emprendedoras, pues no basta con cubrir una necesidad para que el resultado se genere.

En tal cometido, no se logra ubicar que, a nivel de los criterios de selección, el análisis se concentre en demostrar los escasos conocimientos, ni generar las sinergias requeridas con otras intervenciones para garantizar que las propuestas de autoempleo tengan los apoyos requeridos para su desarrollo, esta falta de claridad hace que el componente como estrategia tenga una baja pertinencia para atender el problema.

Respecto a la modalidad de Ideas Productivas, esta posee una relación estrecha con el resultado esperado para el componente de capacitación, pues busca la reducción del desempleo por medio de la generación de autoempleo, sin embargo en su lógica de diseño se observan las mismas falencias del componente anterior, es decir se toma como supuesto, que brindar una transferencia económica a un grupo de personas que deseen emprender, conllevará per se a desarrollar una idea de negocio y convertirla en un emprendimiento. (ver Figura 13)

Figura 13. Cadena de resultados de la Modalidad de Ideas Productivas del Pronae, 2022



En tal cometido, los supuestos bajo los que opera la intervención obvian los elementos teóricos básicos del proceso emprendedor, ver Figura 14:

Figura 14. El proceso de los emprendimientos<sup>10</sup> de acuerdo con sus componentes y actividades



<sup>10</sup> Los elementos consignados en este diagrama obedecen a la combinación de una serie de teorías entre ellas las diseñadas por Erick Rice (Lean Statup), Osterwalder y Pigneur (Generación de modelos de negocio) y Javier Saenz (educación y formación en emprendimiento social)

De los elementos identificados en la Figura 14, el componente Ideas Productivas se concentra tanto en la ideación como la puesta en marcha, sin embargo, esto no tiene que ver con que se genere un apoyo para llevar a cabo dichos procesos, sino como criterio de selección de los proyectos, es decir, las personas del ámbito de la operación (gestores de programa) indican que para aprobar un proyecto de esta modalidad el criterio es que tengan una idea o una actividad productiva en marcha y no se logra identificar si esta obedece a un modelo de negocio diseñado o solamente se ha conceptualizado como actividad de producción sin un modelo construido.

Tener esto claro, es vital para el Programa pues es el primer paso que teóricamente se debe seguir para alcanzar los resultados (planificación predictiva) de la modalidad, no obstante, al no haberlo teorizado desde el diseño para planificar la estrategia, se asume que el monto brindado genera como consecuencia la posibilidad de emprender y esto hace que se desconozca toda la serie de elementos que son requeridos para que una idea de negocio se convierta en un modelo y posteriormente se logre implementar.

*“(con) Capacitación e Ideas Productivas se le pueda ayudar (a una persona) a promover (...) el autoempleo, o los emprendimientos. Este es un medio por el cual la persona pueda tener un medio de subsistencia y necesita de un poquito más como, saber cosas básicas para que “mi emprendimiento funcione” o “mi idea de negocio llegue a funcionar” y un empujón que se le puede dar a la persona para su idea. En este caso, por lo menos tenga con qué comer mientras su idea le produce.” (Persona gestora, 01 de septiembre, 2022)*

En este sentido, asignar un monto económico a los centros de formación se convierte en una acción discrecional parte de quienes gestionan, pues se desconoce el uso de los recursos y los resultados futuros que la intervención puede generar. Por ejemplo, no hay claridad si el monto busca fungir como capital semilla o como medio para cubrir necesidades básicas mientras se prototipa el modelo, lo cierto es que en cualquiera de los casos, el monto asignado no está fundamentado en un estudio que identifique que responde a una necesidad concreta, sino a la suposición de dicha necesidad.

Al no existir suficiente justificación técnica sobre los montos asignados y no contar con otras intervenciones que conexamente a esta, estén atendiendo de forma articulada con ideas productivas a la población para que logre emprender, la pertinencia de la intervención se torna baja, lo que resulta poco estratégico pues en el entorno institucional costarricense se ejecuta una gran cantidad de programas dirigidos a apoyar emprendimientos productivos, por ejemplo, las iniciativas del Centro de Incubadoras de

Empresas del CIE-ITCR, la Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento de la Universidad de Costa Rica (AUGE-UCR) y el mismo Banco Popular de Desarrollo Comunal (BPDC) que da seguimiento y recursos para la conceptualización, ejecución y consolidación de proyectos, ideas productivas de Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Fomujeres de Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), PROPYME del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), entre otros.

Además, se debe valorar la pertinencia de asumir como estrategia de generación de empleo, el autoempleo de personas en condición de pobreza y pobreza extrema, pues como lo menciona Samaniego (2002) “Las evaluaciones internacionales a este tipo de programas arrojan que su impacto en el empleo es bajo, ya que la duración de los proyectos no rebasa el año de vida”, por lo que para diseñar la estrategia del programa se debe analizar la conveniencia de apostar por este tipo de estrategias o invertir los recursos en otras acciones.

Por otra parte, en relación con el componente Obra Comunal, no se evidencia relación entre este y los resultados de efecto e impacto identificados en la Figura 4. *Cadena de Resultados del Pronae, 2022*, pues se orienta a brindar apoyos económicos a personas desempleadas para mitigar la falta de ingresos que lleva a la insatisfacción de sus necesidades de subsistencia.

**Figura 15.** Cadena de Resultados de la modalidad Obra Comunal del Pronae, 2022



Esta modalidad al orientarse a la mitigación de los efectos del desempleo mediante la asistencia, no tiene posibilidades de generar resultados en el largo plazo, sin embargo, a pesar de que desde la gestión institucional del MTSS se tiene claro que esto es así, este componente sigue formando parte del Pronae desde su creación, aunque no guarde relación con la disminución del desempleo.

*“Un efecto de nuestro proyecto (Obra Comunal) es lograr que las personas dejen de estar desempleadas, no lo conseguimos porque las personas vuelven a entrar al desempleo una vez finalizado el programa, por eso digo que es paliativo, es como una especie de seguro de desempleo, para que usted pueda tener algún tipo de recursos para poder subsistir durante un periodo, y que tal vez, esos mismos recursos le ayuden como una herramienta mientras logre conseguir otro empleo. Es lo que está pasando en la realidad.” (Persona gestora, 01 de septiembre, 2022).*

Con lo anterior no se quiere decir que dicha modalidad no deba existir o que no debe formar parte de políticas pasivas del Estado para mitigar los efectos del desempleo, lo que sí se identifica es que no debe formar parte de políticas e intervenciones activas en materia de empleo como lo es el Pronae, de ahí su calificación como poco pertinente.

Otro elemento relevante sobre esta modalidad es la submodalidad creada para atender las necesidades de la población indígena (Obra Comunal Indígena), la cual está expresamente definida en la ley de Fodesaf (5662), indicándose lo siguiente: “Se destinará 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, que serán administradas por los entes creados para tal efecto por la legislación”. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2009).

En dicha legislación establece de forma expresa el uso de los fondos para “**cubrir el costo de los subsidios para obras de infraestructura**”, lo que implica una definición de estrategia para atender una problemática, esto parece indicar que la problemática identificada en la norma, tiene que ver con bajo desarrollo de infraestructura y se utilizan los subsidios como estrategia para ello, aunque no es claro si la idea inicial fue mitigar los efectos del desempleo en esta población.

En este caso, al igual que en otras intervenciones públicas, se considera poco pertinente establecer en una ley la estrategia operativa de la acción pública, porque esto la hace invariable a lo largo del tiempo, es decir la inmoviliza, lo que se considera contraproducente desde los procesos de planificación porque toda acción debe ser capaz de modificarse dependiendo de los cambios en el contexto y necesidades de la población. En tal cometido, la ley debiera reflejar en su espíritu la visión de desarrollo social y



finalidad de la acción pública con la población específica, no así la estrategia por medio de la cual eso se logrará.

Este elemento de diseño en la modalidad de Obra Comunal Indígena hace que su planteamiento no sea capaz de responder oportunamente a las condiciones de las poblaciones, porque sin importar la identificación de necesidades en materia de empleo, el uso de los fondos no se puede modificar. Por tanto, la discusión de fondo en términos de la pertinencia de los elementos de la cadena de resultados es si esta modalidad tiene relación con los resultados de largo plazo que la intervención busca generar y si el espíritu del legislador fue utilizar esta estrategia como una actividad pasiva de mercado laboral o su motivación fue distinta de esta. En todo caso, en el entendido de que el Pronae tiene una clara orientación hacia la inserción laboral, la modalidad obra comunal al clasificarse como intervención pasiva, no puede tener un efecto sobre la inserción laboral, sino sobre la satisfacción de las necesidades de las personas ante el desempleo, lo que la clasifica como no pertinente en el marco del programa. Además, la Ley 5662, no es clara en identificar la entidad a la cual se le asignará la ejecución de dicho presupuesto, por lo cual realizar el traslado de programa o entidad es una opción plausible.

Por, último se analizan los elementos de pertinencia de la modalidad Empléate, (ver Figura 16)

**Figura 16.** Cadena de resultados de la Modalidad de Empléate del Pronae, 2022



La modalidad de Empléate está concebida en tres etapas claramente definidas: la primera que se encarga de la capacitación de las personas según las necesidades de la demanda de empleo definidas por las empresas empleadoras; la segunda es la de intermediación que conlleva la alineación entre la oferta (perfil de empleo) y la demanda de empleo (vacante propuesta); y la tercera etapa, es la inserción laboral de las personas según los requerimientos de las empresas empleadoras. Este modelo funciona bajo el entendido que existen otros actores que apoyan estas tres etapas.

Los centros de formación se convierten en actores fundamentales para la ejecución de esta modalidad, ya que se encargan de capacitar a las personas según los contenidos requeridos por las empresas empleadoras y a la vez, fortalecer sus habilidades para colocarse (empleabilidad), con el fin de alinear las brechas o desfases que pudieran existir entre la oferta y demanda de empleo. En este sentido, el personal de estos centros de formación declara:

*“Nosotros tenemos contacto con empresas aliadas que están comprometidas a abrirle la puerta a nuestros estudiantes, una vez que finalizan los programas formativos para que ellos puedan realizar pasantías y estas pasantías se convierten en posibles contrataciones.” (Personal Centros de formación, 25 agosto, 2022)*

*“El aporte va más allá de la colocación de un empleo decente, o sea, eso en algunos casos se da, por dicha, y es un aporte súper valioso, pero en otros casos no se da, pero el aporte sigue siendo grande.” (Personal Centros de formación, 25 agosto, 2022).*

Las empresas empleadoras se convierten en los segundos actores de relevancia para que el proceso de intermediación se pueda llevar a cabo. Bajo estos preceptos, el programa delega a los centros de formación la identificación de las necesidades de mercado y se presentan como las instancias clave que inciden directamente sobre los resultados al tener que capacitar, intermediar e insertar a las personas, y posteriormente, dar seguimiento; todo ello, sin contar con estrategias estandarizadas que sean propuestas desde el Programa.

Si bien una cadena de resultados debe funcionar como un mapa útil para formular los indicadores requeridos en cada nivel jerárquico para evaluar los resultados o los cambios esperados en la población meta, a la que se le entregará los productos del programa, es importante que se defina claramente esta población así como la participación de los actores intervinientes.

Para el caso de Pronae, tanto para los componentes asociativos como para Empléate, el personal ejecutor identifica como población meta a las personas en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad que se encuentra en situación de desempleo o subempleo.

*(Para los componentes asociativos la población meta son) “Personas en condición de desempleo que deseen mejorar su condición. En el caso de los que se insertan en la modalidad de capacitación, fortalecer sus habilidades para poder ser empleables y poner su propio negocio y las personas que se insertan en proyectos como obra comunal.” (Persona gestora, agosto 2022)*

Empléate nace para atender a las personas jóvenes entre los 17 y 24 años en condición de pobreza que se encuentran desocupadas o no activas en el mercado laboral (MTSS, 2014). En la actualidad se dirige a las personas en condición de desempleo sin límite de edad (personas desde los 18 hasta los 65 años). En todo caso, existe consenso general en la identificación de la población beneficiaria del programa.

Sin embargo, es claramente identificable que el personal ejecutor no trabaja directamente con esta población, pues la relación establecida es de forma indirecta a través de las Organizaciones de Naturaleza Asociativas (ONAS) y los centros de formación, que son las instancias encargadas de identificar las necesidades de capacitación de las empresas empleadoras, de capacitar a las personas beneficiarias, y además, realizar la intermediación de empleo y responsables de su inserción en el mercado laboral, convirtiéndose de este modo, en las instancias que trabajan directamente con la población vulnerable que atiende el programa.

Las ONAS y los centros de formación trabajan por proyectos (ver objetivo del programa<sup>11</sup>), por lo que, el seguimiento de los objetivos y resultados del Pronae se realiza mediante el monitoreo y seguimiento de los proyectos como unidades de evaluación: identificación por proyectos, personas que participan en los proyectos, subsidios asignados por las personas beneficiarias de los proyectos, etc. Por ello, estas instancias igualmente deben considerarse como poblaciones meta que deben ser caracterizadas, identificadas y, por lo tanto, sistematizar el proceso de selección y las acciones que realizan con las personas beneficiarias. Si bien, los recursos de Fodesaf están dirigidos a

---

<sup>11</sup> Objetivo: Consiste en el otorgamiento de subsidios económicos no reembolsables a personas que desean mejorar sus condiciones de empleabilidad a través de **proyectos** de formación, impulso de ideas productivas o desarrollo de obra comunal.

las personas en condición de pobreza o vulnerabilidad es a través de ellas que se consigna el pago a las ONAS y Centros de formación. Como bien lo señala el personal ejecutor ante la pregunta al interrogarse ¿Los proyectos son una población meta del programa?:

*“Si cumple con el perfil de entrada y las personas funcionan en el proyecto como tal, sí.” (Persona gestora, agosto 2022)*

Finalmente, capacitar a las personas y fortalecer sus competencias de empleabilidad tampoco conlleva en sí misma a la inserción laboral; se reconoce la necesidad de integrarla con la formación técnica o profesional que les permita a las personas alcanzar cierta autosuficiencia económica (particularmente a las mujeres). En este sentido, se requiere de las “competencias clave” y las “competencias de empleabilidad”. (OIT, 2020) entendido tal y como lo menciona Bucheli (2005) un programa de apoyo a la búsqueda de empleo es adecuado al objetivo específico de atemperar las ineficiencias provenientes de problemas de información; en cambio, un esquema de subsidios a la capacitación es más adecuado cuando se busca responder a imperfecciones del mercado de capitales que limitan el acceso de los trabajadores a la formación.

En términos de la pertinencia de la modalidad, esta se considera alta en tanto logre realizar el proceso de identificación de las necesidades de mercado y pueda llevar a cabo el proceso de intermediación laboral, aspecto en el que Empléate debe poner especial atención, pues se evidencian debilidades en el diseño de estos procesos, para que permitan el alcance de los resultados esperados en términos de la inserción laboral de persona en pobreza y pobreza extrema, además se debe tener claro que la mejora del perfil de empleabilidad va más allá de la capacitación, pues interviene en él una serie de elementos propios de las personas, como sus competencias y afinidades, por lo que hacer explícita la teoría de la intervención desde los constructos teóricos que la componen y dan cuenta de su capacidad para ser medida, es fundamental.

*“nosotros no procedemos a enviar a la gente a los centros de formación según una revisión vocacional que hayan hecho las personas en línea, y este, que sepamos que efectivamente ese es el curso que quieren para eso, los que tienen las habilidades no, o sea, simple y sencillamente la gente que tenga con los perfiles, el nivel académico, viva en la zona, este... y si hay algún otro requisito, que tengan esos requisitos básicamente, entonces ahí tenemos una debilidad grande” (Persona gestora de Pronae, 29 de agosto, 2022).*

Por último, tal como se menciona en el análisis de equidad del presente informe (interrogante 5), se debe prestar especial atención al modelo de gestión del componente para valorar la pertinencia de que los centros de formación sean quienes realizan el proceso de intermediación, pues esto hace que la capacidad de la intervención para generar los resultados pueda verse afectada, lo cual implica que a pesar de que desde la perspectiva teórica, se pueda asegurar que mejorar la empleabilidad y realizar la intermediación laboral puede generar mayor nivel de inserción laboral, la forma en la que esto se gestiona, puede no lograr el efecto y por tanto no llegar al impacto esperado, máxime cuando otros factores pueden estar ejerciendo presión, como lo es la aplicación de estrategias estandarizadas para población dentro y fuera de la línea de pobreza (asociado a la fuente de financiamiento).

**Interrogante 3:** ¿En qué medida el programa logra transversalizar los enfoques de interculturalidad, género, discapacidad y territorialidad en su diseño?

**Juicio valorativo:** El programa no logra transversalizar los enfoques, pues la atención de una población en específico no quiere decir que las brechas que éstas presentan estén identificadas y abordadas en el diseño de la intervención. Asimismo, no evidencia de que, en los procesos, las actividades estén planificadas para la disminución de las brechas.

La transversalización de enfoques en cualquier intervención atraviesa por identificar las brechas que poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad social poseen, en relación con aquellas poblaciones que no poseen dicha condición. Para efectos de las distintas modalidades del Pronae, no se ubica en la documentación analizada que haya un análisis de dichas brechas, únicamente se hace referencia a priorización de asignación por condición socioeconómica. En tal cometido, se debe señalar que el hecho de que se atienda de manera prioritaria a una población puede verse como un avance en la utilización del enfoque, sin embargo, no es la única acción que se debe realizar, pues si bien opera en el plano de las acciones afirmativas<sup>12</sup>, estas deben reflejar no solo la condición de selección de las poblaciones sino la forma en que la operación se orienta a grupos específicos.

Para efectos de tres de las modalidades de la intervención, la Directriz DMT-024-2016, sobre Lineamientos para la inversión en proyectos en las modalidades de ideas productivas, capacitación y obra comunal Pronae, establece la siguiente forma de priorizar las modalidades y su contenido:

- a. Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND) y atención de regiones con mayores tasas de desempleo.
- b. Prioridad de modalidades: 1. Ideas Productivas, 2. Capacitación y 3. Obra Comunal.
- c. Atención de la población del Sistema de Información de la Población Objetivo y/o derivada por la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza Puente al

---

<sup>12</sup> Se comprende acción afirmativa como “acciones utilizadas por los poderes públicos y aquellas provenientes de los inputs que ejercen los individuos en la esfera pública tendientes a lograr políticas públicas, prácticas equiparadoras y restablecedoras de los derechos fundamentales para grupos excluidos y discriminados como los afroamericanos, mujeres, indígenas, personas en situación de discapacidad, entre otros. (Durango, 2016)

Desarrollo. Con prioridad de personas postulantes que se incluyan en anteproyectos por primera vez.

- d. Atención a las estacionalidades de productos agrícolas y sector pesca (Veda) de acuerdo con datos del Observatorio del Mercado Laboral del MTSS.
- e. Incorporación de mujeres (al menos 50 % del proyecto) y/o personas con discapacidad (al menos 20% de personas en el proyecto)

Sobre el punto d y el punto e, se debe acotar que las cuotas de participación a pesar de haber sido un mecanismo relevante para garantizar acceso, no es sinónimo de transversalización de enfoques, pues elementos que se deben contemplar en los servicios brindados por el programa no son visualizados, un ejemplo de ello lo representa en todas las modalidades la incorporación de poblaciones con alguna discapacidad, porque al ser agentes externos quienes proponen los proyectos, esta población que es socialmente excluida, casi no posee participación, pues el interés de incorporarla parte de la voluntad de entes no estatales, así las cosas, al tratar como iguales a todas las poblaciones y asumir que la estrategia es inclusiva en sí misma o desconocer estas barreras de acceso a la participación, no se aborda la brecha existente.

Ahora bien, el acceso no es la única manera en la que el programa puede tratar el tema de las desigualdades en la población con discapacidad, pues las capacitaciones que se brindan, tampoco toman en cuenta las necesidades especiales que la población pueda tener, al respecto una de las personas consultadas identifica que su participación en el programa se vio afectada no solo por su condición de discapacidad física sino por otros elementos de deterioro cognitivo, que le obligaron a abandonar la capacitación de Empléate:

*“...pero quedé tan bruta, tan bruta con eso del COVID, la jupa no quedó igual... yo era muy buena estudiante pero ya después cuando volví contestaba todo al revés, o sea, lo que era de una cosa en la otra y en la otra cosa la otra y el profesor no me tuvo paciencia, no me tenían paciencia, me decía que no podía porque a ellos le pagaban por ese tiempo y que yo atrasaba a los demás compañeros, ya los compañeros me hacían mala cara... el doctor me dijo que yo perdí la atención cognitiva, es cierto, hay palabras que a como las veo en mi cabeza las escribo y escribo pésimo.(Persona beneficiaria de Empléate, 19 de septiembre, 2022)*

A pesar de que no se pueda indicar que esta situación es similar para todas las personas con alguna discapacidad, sí se puede afirmar que el hecho de que la intervención no tenga un mecanismo orientador de abordaje de brechas para la operación, donde se identifique las barreras que enfrenta esta población y cómo se mitigarán sus efectos en el marco del programa, para garantizar que los derechos estén cubiertos; afecta de forma significativa

la incorporación de la población al programa. Lo particular de este hecho, es que es valorado de forma positiva por las personas gestoras, quienes mencionan: “en el tema personas con discapacidad, partimos del hecho que no deberíamos abrir proyectos separados, o sea, las personas deben entrar en igualdad de condiciones y los centros deberían hacer las adecuaciones que ellos requieren correspondientes” (Gestor del Pronae, 29 de agosto, 2022).

En este sentido, (para el caso de Empléate), dejar a criterio de los centros de formación tanto el proceso de intermediación, como la selección de la población y la estrategia de capacitación, puede resultar contraproducente para garantizar las acciones diferenciadas que requiere esta población en el marco del programa.

Según lo mencionado por los centros de formación, se toman en cuenta el nivel de escolaridad y las condiciones de vulnerabilidad asociadas a la condición socioeconómica, esto con el fin de evitar la deserción, en el entendido de que son poblaciones que tienen poca experiencia en procesos educativos formales o hace mucho tiempo no participa en procesos formativos con el nivel de rigurosidad que implica la capacitación, sin embargo no se identifica por parte de los centros otras acciones tendientes a tomar en consideración las interseccionalidades de la población, por tanto no existen herramientas diferenciadas para su abordaje, pues no existe identificación de necesidades por tipo de población, sino que se asume esta de manera uniforme.

En términos del abordaje de género, sucede lo mismo, es decir, se toma en condición el género para asignación por cuotas, sin embargo, no hay una identificación de las condiciones de desventaja que las mujeres experimentan en relación con los hombres, en tal cometido, según el Estado de la Nación (2021), “las mujeres estudiantes... tienen mayores posibilidades de exposición a la pobreza que los hombres”, además, por los roles de género socialmente asignados, deben asumir labores de cuidado y crianza de los hijos, la jefatura del hogar sin apoyo de la figura paterna, el planteamiento de proyectos de capacitación asociados con roles tradicionales y la exclusión de procesos para labores no tradicionales desde la perspectiva de género. Estos son solo algunos de los elementos, que deben ser comprendidos y asumidos por la intervención, si se quiere equiparar de manera sustantiva el acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

Para efectos de otras intervenciones como por ejemplo ideas productivas, tanto las actividades reconocidas por las mujeres como por los entes que proponen los proyectos de manera conjunta, se asocian a sus roles tradicionales de género y esto tiene un elemento de brecha en sí mismo, pues históricamente los trabajos realizados por mujeres tanto dentro como fuera del hogar poseen una remuneración menor que los trabajos realizados por hombres, lo que implica que aún en situación de informalidad, esas



brechas se siguen expresando, por tanto, en la medida en que el programa genera capacitaciones asociadas a estos roles históricamente asignados a las mujeres, les coloca en condición de desventaja y por tanto mantiene la brecha existente y la legítima.

Hacer explícita la definición conceptual de los elementos identificados como brechas y sus formas de abordaje, se convierte no solo en un reto sino también en una necesidad, para que su incorporación no dependa de la visión de cada persona gestora ya que, en muchas ocasiones, dada la escasa formación en la materia, las personas consideran que la asignación de cuotas es suficiente para generar equidad.

*“...a veces nos han dicho si hacemos acciones afirmativas en prueba de las mujeres y el 50% de nuestra población son mujeres. Bueno, lo que quiero decir es que, todos los grupos poblacionales diferenciados entran de la misma manera y todos reciben exactamente los mismos servicios, a no ser que requieran alguna adecuación o ajuste correspondiente”. (Persona gestora de Pronae, 29 de agosto, 2022)*

Por otra parte, aplicar el enfoque de género en modalidades como ideas productivas y capacitación, requiere que la intervención no solo utilice el sexo como criterio de selección, sino la incorporación de acciones de promoción y asesoría para el desarrollo de proyectos en los que las mujeres en condición de pobreza no incursionan, dada su socialización de género<sup>13</sup> y el capital cultural<sup>14</sup> que poseen.

En relación con la aplicación de los enfoques de interculturalidad y territorialidad, la intervención se comporta de la misma manera, es decir no se identifican acciones más allá de lo destacado en la priorización de “regiones con mayores tasas de desempleo”, sin embargo se encuentra una divergencia entre lo referido en la documentación y lo mencionado por las personas gestoras del programa, las cuales indican que “todos entran en las mismas condiciones, o sea el filtro inicial es su condición socioeconómica. Condición de pobreza extrema o básica, porque eso es lo que el Fondo de Asignaciones Familiares nos permite financiar, no tienen ningún trato desigual” (Persona gestora del programa, 2022), lo que implica que en la actualidad no existe diferenciación de poblaciones para la asignación.

---

<sup>13</sup> Se entiende esta construcción de género como las “pautas acerca de lo que se espera de varones y mujeres que, basándose en diversas construcciones simbólicas y discursivas, legitiman la desigualdad. Así, podemos sostener que se aprende a ser hombre o a ser mujer en función de lo que cada sociedad considera destrezas y comportamientos aprobados para cada grupo. Tanto varones como mujeres, al ejercer estos roles asignados y asumirlos como parte de su identidad, reproducen y cristalizan las matrices de dominación y subordinación. (D’Ovidio, 2020)

<sup>14</sup> Se comprende como la “acumulación de experiencias, valores, saberes y actitudes (estado incorporado), segundo, en la posesión de bienes culturales tangibles, tales como libros, pinturas, esculturas, etc. (estado objetivado), y tercero, en una constancia avalada por instituciones legitimadoras (estado institucionalizado) (Oliva, 2018)

#### **Interrogante 4:** ¿En qué medida el sistema de monitoreo permite la medición de los resultados de la intervención?

**Juicio valorativo:** No existe un sistema de monitoreo de los componentes, ni del programa de forma integral, pues lo que se logra ubicar son mediciones de indicadores de ejecución presupuestaria y actividades, dejando de lado el carácter sistémico de la herramienta de monitoreo y su orientación hacia la medición de los resultados de efecto e impacto.

El sistema de información del Programa no permite realizar una evaluación sustentado en evidencias para estimar la causalidad que podría darse entre la ejecución del programa y los objetivos planteados en cada modalidad de la intervención. Básicamente, se cuenta con un registro de planillas y de actividades de seguimiento en la ejecución y gestión de los proyectos. La mayor parte de los indicadores formulados desde el Programa se dirigen a la medición del número de personas atendidas o a la entrega de los subsidios, los que son útiles para una evaluación de la gestión, pero limita conocer su contribución en la transformación de las condiciones de las personas beneficiarias, es decir de los resultados del Pronae.

En el caso de las modalidades asociativas, las ONAS y los centros de formación son las instancias encargadas de verificar y dar el seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados en cada perfil de proyecto; a partir de la información recibida, el personal del Programa registra los indicadores de monitoreo tales como, el porcentaje de avance de la obra, el número de personas beneficiadas, las horas asignadas, las horas de asistencia, el pago a los centros de formación, la deserción, entre otras actividades. Estos indicadores se registran en diversos informes de avance (Informe mensual de avance y desarrollo, Informe de horas reportadas por el proyecto, Informe de seguimiento del proyecto), que son utilizados por el personal del PRONAE y que reflejan un enfoque de conteo de actividades y manejo por proyectos. Más no así, un sistema de monitoreo sustentado en resultados bajo un enfoque sistémico, que responda a una lógica causal.

El sistema de información de PRONAE utiliza como unidad de registro el proyecto: ubicación, clasificación, planilla, fuente de financiamiento (FODESAF, MTSS), fecha de inicio y finalización, monto del pago mensual, duración, entre otros. Si bien se registra información social de las personas participantes, como el estado civil, sexo, nivel educativo, condición laboral, otros, no se registran datos sobre la situación inicial en la

condición de empleabilidad o de emprendimiento de las personas o el nivel de conocimientos solicitado por las empresas empleadoras, que generarían información sobre los cambios en las personas atendidas.

El seguimiento por proyectos no permite realizar la trazabilidad de las personas desde que ingresan en el Programa (línea base) hasta que finalizan y medir los cambios esperados en la población beneficiaria.

En el caso de Empléate igualmente, se trabaja por proyectos como bien los indica el personal ejecutor:

*“Empléate también trabaja por proyectos, en nuestro caso los proyectos son con centros de formación, un proyecto equivale a un curso de formación o de capacitación. Lo que para el centro de formación es un curso, para nosotros es un proyecto...” (Persona gestora Pronae, 01 septiembre, 2022)*

En este caso, los centros de formación registran datos sobre la asistencia, exclusiones, pago de subsidios, informe de cierre, entre otros. En ningún caso, se ha evidenciado que se registre información sobre los cambios en las personas beneficiarias; y si algunos centros de formación lo hacen, tampoco se realiza de manera sistematizada, bajo un enfoque de trazabilidad o causalidad de la capacitación recibida y las mejoras en las aptitudes de empleabilidad de las personas. Lo que se tiene básicamente es un registro de planillas:

*“El tema es que, en este momento es básicamente un sistema de planilla lo que tenemos, eso es básicamente el sistema de pagos, es planillas, o sea, desde cuando nos preguntaban en la auditoría.” (Persona gestora Pronae, 29 agosto 2022)*

La selección de la población beneficiaria se realiza desde los centros de formación que aplican estrategias disímiles a conveniencia de cada uno, sin ningún concepto específico o método sistematizado. Para el caso de las modalidades asociativas tampoco se cuenta con una identificación estandarizada:

*“En lo que son asociativas, es propiamente la organización la que selecciona a las personas beneficiarias, eso queda a la libre. Ellos pueden utilizar cualquier tipo de instrumento para recolectar a las personas asociadas o ellas son las que se acercan directamente a la asociación para solicitar el apoyo y nosotros evaluamos que efectivamente se cumpla con los requisitos de entrada.” (Persona gestora, 29 de agosto, 2022)*

*(En relación con las pruebas de admisión) “Cada técnico tiene una prueba distinta y luego se pasa un periodo de entrevistas con cada una de las personas interesadas, para concluir con un estudio socioeconómico.” (Personal Centros de formación, 25 de agosto, 2022)*

Para la selección de la condición de vulnerabilidad de las personas, desde el PRONAE se aplica un filtro para la identificación de la condición de pobreza o pobreza extrema, según los registros del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), y se manda el listado a los centros de formación.

Tampoco se realiza el seguimiento de la inserción laboral de las personas que participan en Empléate, más allá de la finalización de la etapa de capacitación. Al finalizar esta etapa se consigna información sobre “quiénes aprobaron, quienes reprobaron, quienes consiguieron trabajo, quienes no”. Estos reportes se realizan en una hoja de Excel y se incluyen en el sistema de pagos (que no es un sistema de monitoreo). El seguimiento de la condición laboral de las personas se realiza mediante un cruce con el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la CCSS a los dos meses de haber finalizado el curso. Ese dato se reporta para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP).

Se debe pensar en un sistema de monitoreo como un proceso continuo mediante el cual, se lleva a cabo el seguimiento de lo que ocurre en el Programa, desde que una persona inicia hasta la conclusión del proceso (trazabilidad). Asimismo, este mismo sistema debe generar la información de las variables requeridas para explicar los efectos producidos únicamente por el programa o aquellas que han contribuido a alcanzarlos, bajo los preceptos de atribución<sup>15</sup> y contribución<sup>16</sup> tan utilizados en la literatura sobre evaluación de impacto.

Un sistema de monitoreo se estructura según la lógica causal descrita en la cadena de resultados a partir del cual, se generan los indicadores de cada nivel jerárquico. Contiene una visión sistémica y propia para su funcionamiento que debe integrar un marco

---

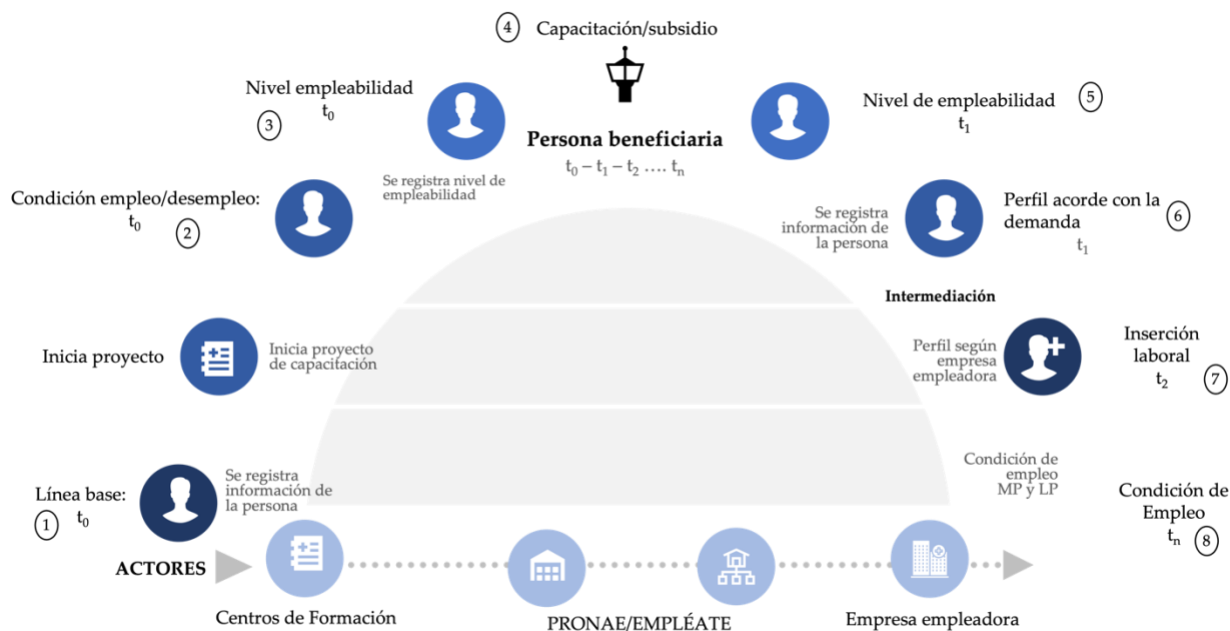
<sup>15</sup> Atribución: El impacto o efecto se debe exclusivamente a los resultados del plan. Para determinar la atribución de una actuación debemos poder aislar el contexto de esta y compararlo con contextos iguales no afectados por dicha actuación. (Instituto Andaluz de Administración Pública (2019) Bases para la evaluación de impacto de políticas Públicas, p.19.)

<sup>16</sup> Contribución: Los resultados de la actuación han colaborado a conseguir los efectos detectados, pero no son su única causa. En este caso no podemos afirmar que dichos efectos se deban exclusivamente al plan o programa llevado a cabo, aunque se debe poder relacionar con ellos.

normativo, una metodología de medición del funcionamiento y de los resultados del programa, para finalmente, generar información dirigida al uso de las personas ejecutoras y tomadoras de decisión. Uno de sus objetivos debe ser brindar información bajo un enfoque de transparencia y rendición de cuentas.

Por ejemplo, en el caso de Empléate, ver Figura 17, se presenta la trazabilidad que debe realizarse de una persona beneficiaria desde el inicio del Programa, concepto de línea base, punto (1), cuando se registra la información socioeconómica de la persona, el nivel de empleabilidad, la condición de empleo inicial, puntos (2) y (3), así como el conocimiento de otros temas requeridos por las empresas empleadoras. El monitoreo es un proceso continuo mediante el cual se lleva a cabo un seguimiento de lo que ocurre con un programa y se utilizan los datos recopilados para fundamentar la implementación de los programas y la administración y las decisiones diarias. Si bien, se registra información inicial de la persona beneficiaria, este levantamiento de datos no se realiza bajo un concepto integral o sistémico para apoyar la toma de decisiones.

**Figura 17.** Trazabilidad de la persona beneficiaria y otros actores de acuerdo con las acciones del Pronae, 2022



Al iniciar el proyecto punto (4) del gráfico, la persona beneficiaria recibe el subsidio y asiste a la capacitación que lleva a cabo cada centro de formación; una vez finalizada esta formación se debería evaluar nuevamente los niveles de empleabilidad y conocimiento

de la persona (5) Si bien los centros de formación realizan diferentes evaluaciones durante el proceso de capacitación, estas no se realizan bajo un enfoque integral de sistema para comparar el punto de inicio y el punto de finalización de las personas beneficiarias del Programa. A partir de ese momento, los centros de formación inician las acciones de intermediación y verifican que el perfil esté acorde con las necesidades de la empresa empleadora (6). En este momento, se registra la posible, o no, inserción en el mercado laboral de la persona beneficiaria (7).

Debe existir un criterio de seguimiento del desempeño del Programa que permita evaluar la consecución de los resultados esperados, para generar algunos análisis de tendencia para el mediano y largo del tiempo.

El sistema de monitoreo en la construcción de indicadores debe involucrar el razonamiento lógico entre productos-efectos-impacto de la cadena de resultados. En tal cometido, el seguimiento por proyectos no permite realizar la trazabilidad de la persona beneficiaria para registrar los cambios esperados según la Figura 17, los cuales son: las personas mejoran perfil de empleabilidad, se alinea la oferta con la demanda de empleo y se da la inserción de personas en el mercado formal de empleo; para en el mediano o largo plazo, se da seguimiento a la condición de empleo de las personas (8).

Además de las personas beneficiarias, Empléate cuenta con otros actores como son los centros de formación y las empresas empleadoras, a partir de los cuales igualmente, se debe consignar un grupo de indicadores para sistematizar el proceso de selección de estas instancias y las características que deben cumplir según los propósitos y objetivos del Programa. Por ejemplo, en el caso de los centros de formación, la aplicación de procesos de selección diferenciados según las características de la población meta con enfoques de interculturalidad, género, discapacidad y territorialidad; la revisión de los contenidos curriculares de los cursos que se formulan cada centro de formación para mejorar la empleabilidad de las personas. En el caso de las empresas empleadoras debe permitir diferenciar por zona de desarrollo (zona franca) o tipo de industria (como la industria médica), nivel educativo requerido (tercer año, bachillerato u otro).

### 3.2. Criterio Equidad

**Interrogante 5:** ¿De qué manera el diseño del programa es pertinente para garantizar la equidad en el acceso al beneficio por parte de poblaciones vulnerabilizadas?

**Juicio valorativo:** El diseño es poco pertinente en términos de equidad, pues no se toman en cuenta las interseccionalidades y características de la población de manera que se pueda garantizar que las personas con mayores niveles de desigualdad tengan formas de acceso diferenciado a los beneficios de la intervención, inclusive en el componente de Empléate la asignación presupuestaria (fondos de Fodesaf-fondos del MTSS), genera acceso diferenciado a la población en detrimento de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema.

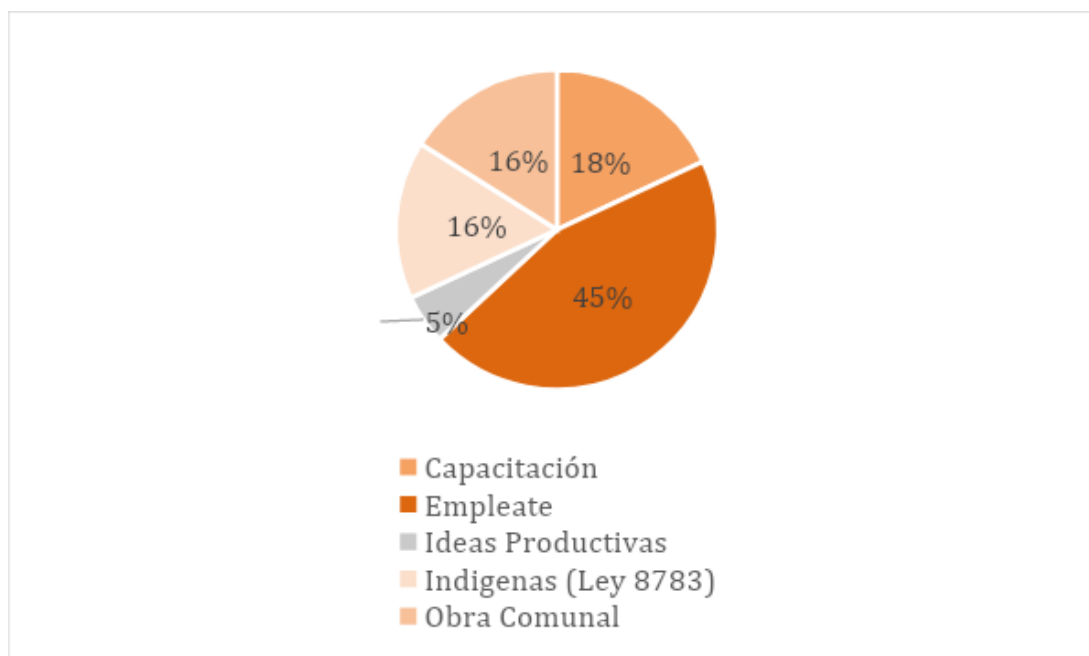
Al hablar de desempleo, no se puede obviar que este fenómeno no afecta a todas las poblaciones de la misma forma, para las personas en condición de pobreza y pobreza extrema, este fenómeno posee una configuración particularmente compleja, esto se debe a que la pobreza como fenómeno social condiciona a esta población generándole una serie de privaciones que se traducen en menores posibilidades de desarrollo individual, por tanto el tema de la inequidad se manifiesta en las oportunidades o no, que brinda el contexto, el territorio y el grupo familiar

El Pronae es un programa selectivo en términos de la población que atiende (pobreza y pobreza extrema), no obstante, las intervenciones en el marco de la pobreza revisten grandes retos desde la perspectiva de la multiplicidad de factores que intervienen en el fenómeno y la manera en que la condición socioeconómica determina la participación de las personas en la sociedad, limitando su acceso a la educación, el empleo, el ingreso y otros elementos, así como la manera en la que esta se expresa desde la perspectiva del espacio físico y las características de la población. La forma en la que estos múltiples factores de diferenciación social se manifiestan en un mismo grupo, generando condiciones desiguales de acceso a derechos, es lo que se denomina interseccionalidad.

En este sentido, de cara a valorar la manera en que la intervención está situándose en términos de equidad, se ha tomado como año de referencia para el análisis el 2021, utilizando como una de las principales fuentes de datos, la base de personas beneficiarias del programa.

En términos de la distribución de los beneficios a lo interno del Programa, Empléate es la modalidad que concentra mayor cantidad de recursos y población beneficiaria, siendo la distribución porcentual por modalidad, la siguiente:

**Figura 18.** Distribución porcentual de personas beneficiarias según modalidad de intervención del Pronae (financiamiento Fodesaf), 2021



**Fuente:** MTSS (2022). Base de datos de población beneficiaria del Pronae

En relación con Empléate es importante acotar que el dato anterior contempla solamente el segmento poblacional del programa que es financiado por Fodesaf, pues existe otra población que es financiada con los fondos regulares del MTSS.

Ahora bien, a pesar de que Empléate concentra la mayor parte de la población, esta distribución no es uniforme en todas las regiones del país, pues su concentración se ubica de forma mayoritaria en la región central y chorotega (mayor al 20% en ambos lugares), en otras regiones como Huetar Norte (6%) y Huetar atlántica (14%), el componente posee una incidencia menor.

Los datos de incidencia de cada componente por región dan cuenta de la forma en la que el programa invierte estratégicamente los recursos, es decir, de acuerdo con el tipo de intervención y las condiciones de cada una de las regiones del país, aunque según lo mencionan las personas entrevistadas, no ha existido una planificación de la inversión según estos factores.



**Tabla 5.** Porcentaje de distribución de beneficiarios del total del Pronae por Región de Planificación según modalidad de atención, 2021

Región	Capacitación	Empléate	Ideas Productivas	Indígenas (Ley 8783)	Obra Comunal
Región Brunca	1%	17%	1%	36%	9%
Región Central	6%	25%	23%	32%	32%
Región Chorotega	27%	22%	24%	1%	24%
Región Huetar Atlántica	40%	14%	25%	20%	15%
Región Huetar Norte	15%	6%	9%	12%	5%
Región Pacífico Central	11%	16%	19%	0%	15%
<b>Total del Programa</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: MTSS (2022). Base de datos de población beneficiaria del Pronae

Esta distribución no necesariamente da cuenta de elementos de equidad, pues refleja de forma específica la manera en la que se ha priorizado la asignación, pero no de las condiciones de cada región, para ello, la Tabla 6 refleja las condiciones del país en términos de densidad poblacional, pobreza multidimensional (proporción nacional y regional) y la asignación de beneficio (en todas las modalidades).

**Tabla 6.** Comparación de datos de densidad poblacional, pobreza multidimensional y asignación de beneficios del Pronae por Región de Planificación, 2021

Región de planificación	Densidad poblacional (Porcentaje)	Pobreza multidimensional <sup>17</sup> (porcentaje)	Pobreza multidimensional (incidencia)	Asignación de beneficios del Pronae (porcentaje)
Central	62%	45%	15%	24%
Chorotega	8%	9%	23%	20%
Pacífico Central	6%	8%	27%	12%
Brunca	7%	9%	27%	15%
Huetar Caribe	9%	15%	35%	20%
Huetar Norte	8%	14%	35%	9%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	-	<b>100%</b>

Fuentes: INEC (2021) y MTSS (2022). Base de datos de población beneficiaria del Pronae

Resulta relevante para el proceso evaluativo, incorporar la variable densidad poblacional, para efectos del análisis de equidad territorial, pues la Región Central es la que concentra la mayor proporción de la población del país (62%), lo que implica que el hecho de que la asignación de beneficios se concentre en esta región no puede calificarse per se como un elemento de inequidad, pues para definir la inequidad desde la perspectiva territorial, debe analizarse la incidencia de otros indicadores definidos por la magnitud de las

<sup>17</sup> Los datos de pobreza multidimensional aquí anotados provienen de las estadísticas del INEC para el año 2021, por personas (no por hogar)

problemáticas experimentadas en función de la densidad poblacional, por ello, la **Tabla 6**, presenta el dato de pobreza multidimensional para el año 2021, en términos de la incidencia a nivel regional que da cuenta de elementos relevantes para el análisis, pues la Región Central concentra el mayor porcentaje de población en condición de pobreza multidimensional, sin embargo, su incidencia regional es la más baja.

Por otra parte, si se analizan estos datos en comparación con la asignación de los beneficios del Pronae, la Región Huetar Norte concentra solamente el 9% del total de inversión, con una alta incidencia de pobreza y una densidad poblacional similar a otras regiones como la Chorotega.

La región Chorotega es un caso particular en el comportamiento de equidad de la intervención pues, posee una densidad poblacional similar al resto de las regiones (en promedio 8% si se excluye la Región Central), una incidencia menor de pobreza en relación con el resto de las regiones (en promedio 11% si se excluye la Región Central) y una de las proporciones más bajas de pobreza multidimensional de todas las regiones, solo por debajo de la Región Central y concentra una mayor proporción de recursos que otras regiones, estando solamente 4 puntos porcentuales por debajo de la región que concentra mayor inversión, aunque esta posee una densidad poblacional mucho mayor.

Por otra parte, el análisis de brechas de equidad para la asignación del beneficio debe partir de comprender la forma en la que estas se expresan y utilizan los recursos de forma estratégica, no solo por la cantidad total de inversión sino también por el tipo de componente según región de planificación, esto para utilizar las estrategias adecuadas a las brechas existentes.

No obstante, tomando en consideración los elementos de pertinencia de la estrategia analizados en las interrogantes 1 y 3 de este informe, la intervención no se ha ocupado de analizar los elementos de brechas ni planificar las acciones para responder a estas, lo que explica por qué no hay consistencia en la forma en que se destinan los recursos por región, ni de cómo se realiza la inversión en cada Región de Planificación según componente, pues se desconoce las razones por las cuales, en algunos lugares, la proporción de la atención de poblaciones por medio de los componentes, varía de forma abrupta, por ejemplo en el componente de capacitación y obra comunal.

En este sentido, se comprende las variaciones en Obra Comunal Indígena, pues esto depende de sus ubicaciones y distribución territorial, sin embargo, para las otras modalidades no se logra ubicar información que permita definir las razones por las cuales se concentra o prioriza uno u otro componente, por ejemplo, del total de la inversión en

Región Brunca, las estrategias de generación de autoempleo poseen porcentajes realmente bajos (1% en total) ver tabla 7.

Las regiones en las cuales la mayor parte de la proporción de personas beneficiarias se concentra en la estrategia de colocación de personas o inserción laboral (Empléate), se ubican en las Regiones Pacífico Central, Chorotega y Brunca, sin embargo, se desconoce si esto obedece a que estas regiones poseen mayores niveles de demanda de empleo.

**Tabla 7.** Distribución de los beneficios del Pronae en cada Región de Planificación, 2021

Región	Capacitación	Empléate	Ideas Productivas	Indígenas (Ley 8783)	Obra Comunal	Total
Brunca	1%	50%	0%	39%	10%	100%
Central	5%	47%	5%	22%	21%	100%
Chorotega	24%	51%	6%	1%	19%	100%
Huetar Atlántica	35%	31%	6%	16%	12%	100%
Huetar Norte	31%	32%	5%	22%	10%	100%
Pacífico Central	15%	58%	7%	0%	19%	100%

**Fuente:** MTSS (2022). Base de datos de población beneficiaria del Pronae

Ahora, bien, si se toman en cuenta otras características que presentan los hogares desde su condición de pobreza Multidimensional según datos del INEC para el año 2021, la región Huetar Caribe y Huetar Norte concentran la mayor proporción de hogares (excluyendo a la Región Central) con bajo desarrollo de capital humano, así como hogares con personas que no asisten a la educación formal y en condición de rezago educativo. Estos datos, dan cuenta de la gravedad de la situación de algunas regiones y posicionan como reto de la intervención, no solo revisar la estrategia y adaptarla a las condiciones de las poblaciones, sino generar mayores niveles de coherencia con otras intervenciones públicas como por ejemplo el sector educativo, de cara a brindar respuestas a la problemática del desempleo en el largo plazo y por tanto la disminuir los niveles de pobreza en el país.

Nuevamente no es de extrañar que la Región Central posea los porcentajes más altos en las distintas dimensiones de la Tabla 8, pues concentra el 62% de la población del país. Sin embargo, las estadísticas de hogares que poseen “primera infancia sin cuidado” para el caso de Huetar Caribe y Huetar norte es realmente alta, así como las estadísticas de “empleo informal” e “incumplimiento de garantías laborales y desempleo”.

**Tabla 8.** Indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional (Educación, Trabajo y Protección Social de los hogares, según su incidencia en cada Región de Planificación, 2021

Indicador	Región de planificación					
	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Caribe	Huetar Norte
<b>Total de hogares pobres</b>	<b>42%</b>	<b>9%</b>	<b>8%</b>	<b>10%</b>	<b>17%</b>	<b>14%</b>
<b>Dimensión Educación</b>						
No asistencia a la educación formal	49%	6%	5%	4%	25%	12%
Rezago educativo	51%	7%	7%	8%	13%	13%
Sin logro de bachillerato	53%	7%	5%	8%	14%	13%
Bajo desarrollo de capital humano	41%	10%	8%	10%	17%	15%
<b>Dimensión Trabajo</b>						
Desempleo de larga duración y personas desalentadas	48%	8%	11%	12%	9%	11%
Incumplimiento de salario mínimo	46%	7%	7%	10%	17%	12%
Incumplimiento de otros derechos laborales	44%	9%	8%	10%	16%	13%
Empleo independiente informal	47%	9%	9%	8%	13%	13%
<b>Dimensión Protección Social</b>						
Primera infancia sin cuidado	38%	8%	11%	8%	18%	17%
Personas adultas mayores sin pensión	50%	9%	6%	12%	9%	14%
Personas con discapacidad sin transferencias	55%	7%	7%	12%	11%	8%
Fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares	39%	8%	7%	14%	18%	14%

**Fuente:** INEC (2021). Índice de Pobreza Multidimensional

Esta información, implica un reto para la intervención, la cual debe dar mayor énfasis a los datos para la toma de decisiones y la definición de estrategias adecuadas para abordar las barreras de acceso a derechos que enfrenta estas poblaciones.

Si se toma en cuenta que Empléate se concentra en realizar procesos de capacitación e intermediación para insertar a las personas en el mercado de trabajo y que por tanto, no busca la generación de empleo, su aplicabilidad depende de las condiciones del mercado. Esta particularidad, entendida desde las desigualdades territoriales que enfrenta el país, explican por qué la Región Central concentra el grueso de las acciones de inserción, pues no solo es la zona con mayor densidad poblacional sino la región en la que la distribución de pobreza multidimensional (proporción interna de la región) es más baja, al igual que la tasa de desempleo la cual se sitúa en un 11%, estando entre 2 y 3 puntos porcentuales por debajo de regiones como Chorotega y Huetar Norte.

Por otra parte, en relación con la escolaridad de la población atendida, la mayor cantidad de personas poseen secundaria completa y secundaria incompleta, ambas concentran en total un 62%.

Si se analiza el dato por nivel educativo, la mayor parte de la población con estudios secundarios o universitarios se ubica en la modalidad de Empléate, particularmente en Alianza para el Bilingüismo. (ver Tabla 9)

**Tabla 9.** Porcentaje de distribución de población beneficiaria del Pronae por modalidad según nivel educativo, 2021

Modalidad	Primaria Completa	Primaria Incompleta	Secundaria Completa	Secundaria Incompleta	Universidad Completa	Universidad Incompleta	Otra
Capacitación	4%	2%	5%	6%	0%	1%	1%
Empleate	1%	0%	5%	4%	0%	0%	0%
Empleate ABI	0%	0%	23%	8%	1%	3%	0%
Ideas Productivas	2%	1%	1%	1%		0%	0%
Indígenas (Ley 8783)	5%	4%	2%	3%	0%	0%	2%
Obra Comunal	7%	2%	2%	4%	0%	0%	1%
<b>Total general</b>	<b>19%</b>	<b>9%</b>	<b>37%</b>	<b>25%</b>	<b>2%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>

**Fuente:** MTSS (2022). Base de datos de población beneficiaria del Pronae

En relación con los componentes y sus características estratégicas, no es de extrañar que Empléate concentre la mayor parte de población con mayor nivel educativo, pues está asociado a las características del mercado de trabajo, es decir a las demandas que realizan las empresas que contratan personal. Conviene aquí señalar que, modalidades como obra comunal se convierten en acciones de corte asistencial ante la condición de desempleo de poblaciones con baja escolaridad, pues es el componente que concentra los mayores porcentajes de primaria incompleta y completa.

En este sentido las características propias del mercado de trabajo y modelo de desarrollo condicionan los requisitos de participación de las personas en el mercado laboral, siendo que los centros de formación asociados que brindan procesos de capacitación técnica y otros con mayores niveles de demanda, identifican como requisito básico para cursar la formación, contar con secundaria completa, lo que se convierte en un verdadero reto desde el abordaje de la equidad para el Pronae, pues Empléate posee dos fuentes de financiamiento que determina los criterios de selección de la población, por un lado, las personas beneficiarias financiadas por Fodesaf, cuyo requisito es encontrarse en condición de pobreza o pobreza extrema y por el otro las personas beneficiarias

financiadas con fondos regulares del MTSS, para las cuales el requisito es más abierto, es decir, tiene la posibilidad de incluir personas no pobres o en vulnerabilidad social. Este elemento es relevante para el análisis de equidad, porque las poblaciones en pobreza y pobreza extrema son quienes poseen niveles de escolaridad más baja, lo que implica que los procesos formativos que poseen como requerimiento un nivel de secundaria completa no es cubierto por esta población, sino por la población que se encuentra fuera de la línea de pobreza.

*“...la población en condición de pobreza tiene un limitado acceso al mercado laboral, y es lo que más nos está doliendo, diferentes causas que hemos identificado... desde la disminución de la participación de las mujeres en el mercado laboral remunerado, todo el tema de las disparidades regionales... el hecho que la demanda laboral requiera cada vez más perfiles especializados, el difícil acceso a la educación de calidad, las herramientas para la permanencia en procesos formativos y laborales”. (Persona de Centro de Formación Asociado, 25 de agosto, 2022)*

Esta situación hace que la modalidad Empléate, no solo no contemple las brechas de desigualdad en su abordaje, sino que en sí mismo, al contar con dos fuentes de financiamiento sin estrategia diferenciada o sinergia con otras intervenciones públicas, genera desigualdad entre las poblaciones, privilegiando el acceso de aquellas con menores niveles de vulnerabilidad. Esto no implica que la intervención no deba dirigirse a esta población, sino que se debe planificar la estrategia para que personas en condición de pobreza y pobreza extrema cuenten con otros servicios que tiendan a nivelar sus brechas educativas, para incrementar el impacto de la intervención en esta población.

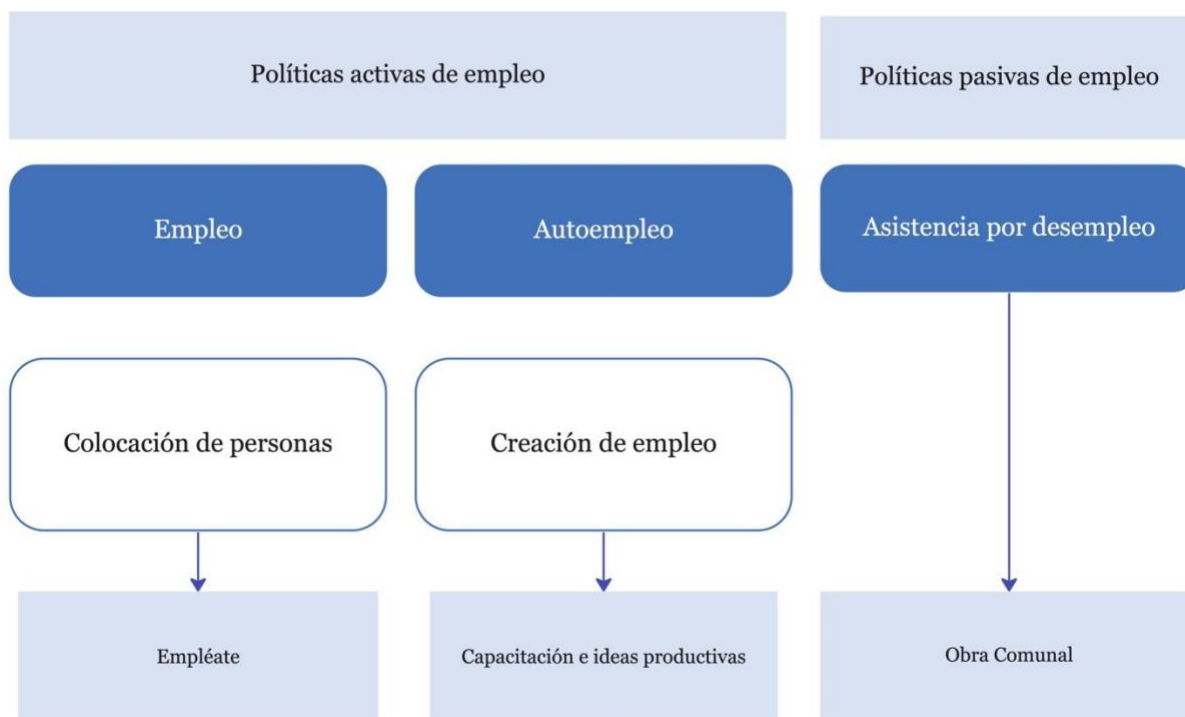
### 3.3. Criterio: Coherencia

**Interrogante 6:** ¿En qué medida los componentes de intervención del programa son congruentes entre sí y se articulan para el alcance de los resultados?

**Juicio valorativo:** Los componentes poseen una baja congruencia entre sí, porque no responden a un mismo fin, lo que implica que no hay posibilidades de articulación y esto está asociado a problemas de conceptualización de la intervención y su pertinencia

Como se mencionó en el criterio de pertinencia, los elementos que componen la cadena de resultados de la intervención no están alineados para la obtención de un mismo resultado, siendo que *Obra Comunal*, no logra ningún vínculo con el resto de las modalidades de cara a la inclusión laboral de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, pues se concentra en acciones pasivas. Las otras tres modalidades a pesar de concentrarse en intervenciones activas de mercado laboral no persiguen el mismo objetivo, pues dos de ellas (*capacitación e ideas productivas*) se orientan a la creación de empleo y *Empléate* a la colocación de personas en un empleo. Ver Figura 19

**Figura 19.** Modalidades del Pronae según tipo de política de mercado laboral, 2021



Esta situación se constituye en el punto de partida del criterio de coherencia interna, pues lo que hace que un programa se pueda conceptualizar como tal (y no como una cartera de proyectos), es la finalidad conjunta de los proyectos que lo componen. En términos del diseño, no solo existe baja coherencia en la cadena de resultados del programa, sino que existe una imposibilidad para que las intervenciones puedan generar sinergias entre sí, pues no están vinculadas conceptualmente para la generación de un fin conjunto, lo que implica que se torne materialmente imposible generar sinergias entre los componentes.

De cara a la posibilidad de generar sinergias, solamente la modalidad de capacitación, puede vincularse con ideas productivas, pues ambas tienen en común su orientación hacia la generación de autoempleo, sin embargo, aunque conceptualmente se pueden realizar vínculos entre ambas, esto no sucede en la práctica, pues la falta de claridad sobre la forma en la que la estrategia conduce a los resultados, hace que desde la perspectiva operativa no se identifiquen formas efectivas de conectar las intervenciones, en este sentido el personal del MTSS menciona lo siguiente:

*Ideas Productivas es únicamente un subsidio económico a un grupo de personas que tienen un emprendimiento que está iniciando, punto. No hay un seguimiento, no hay un acompañamiento, no hay una asesoría, no hay una formación, nosotros tratamos en la medida de lo posible de ligarlo a que previamente hubieran recibido una capacitación, para tratar de asegurarnos... de que ya pasaron por una... digamos, que una formación básica, para que, de alguna forma, su emprendimiento les pueda ayudar, pero tampoco era una garantía. (Personal del MTSS, 23 de agosto, 2022)*

Esta situación puede ser constatada en los disímiles porcentajes de población beneficiaria que posee cada una de las modalidades, siendo que para el año 2021, capacitación concentró el 9% de las personas beneficiarias e ideas productivas solamente el 2,2%, además cuando se analiza la distribución de ambos componentes por región se tienen los siguientes datos:



**Tabla 10.** Porcentaje del total de la población beneficiaria del Pronae por Región de Planificación en los componentes de Capacitación e Ideas Productivas, 2021

Región	Capacitación	Ideas productivas
Región Brunca	0%	1%
Región Central	1%	1%
Región Chorotega	1%	5%
Región Huetar Atlántica	21%	6%
Región Huetar Norte	0%	22%
Región Pacífico Central	4%	11%

**Fuente:** MTSS (2022). Base de datos de población beneficiaria del Pronae

Como lo muestra la Tabla 10, del total de personas beneficiarias que el Pronae atiende por cada región, ideas productivas tiene una proporción de población por encima del 10% en Huetar Norte y Pacífico Central, sin embargo para esas mismas regiones de planificación la capacitación se ubica en 0% y 4% respectivamente, lo que implica una baja coincidencia en la aplicabilidad, además, se debe aclarar que el hecho de que los datos tengan un porcentaje de coincidencia no garantiza que realmente una persona beneficiaria de una intervención, participe posteriormente en la otra.

La modalidad de capacitación se debe idear como una propuesta complementaria o de acompañamiento con otra, para concebirse bajo un enfoque de programa con visión sistémica. La capacitación por sí misma o per se, no impulsa una idea de negocio y tampoco genera las condiciones requeridas para que una persona explore un emprendimiento. Bajo el concepto de programa, el componente de capacitación debe dirigirse a complementar un proceso, sea el proceso de emprender (ver figura 14 de la interrogante 2) para validar o acelerar una idea productiva, o complementar las competencias de empleabilidad de una persona emprendedora o en autoempleo, según las necesidades del mercado laboral. Para el caso de Pronae esta situación tampoco se da. El componente de capacitación se encuentra aislada de las demás modalidades y, por ende, se busca capacitar a la mayor cantidad de personas como un fin en sí mismo, convirtiéndose en un paliativo temporal para las personas. Así lo señala el personal ejecutor:

*Nuestra métrica simple y sencillamente es cuánta gente se capacitó... (Persona gestora, 29 de agosto, 2022)*

*Para la gente es muy fácil y bonito decir ¡Se capacitaron cuatro mil personas en inglés! Bueno sí, pero ¿Qué pasó con esas cuatro mil personas? Realmente ¿la capacitación fue efectiva? (...) Además de eso, ¿qué más está dándole el programa que no le da el INA? (Persona gestora, 29 de agosto, 2022)*

**Interrogante 7:** ¿De qué manera el programa se articula con instrumentos internacionales y la planificación nacional para el alcance de resultados de largo plazo?

**Juicio valorativo:** La forma en la que el programa se articula tanto a instrumentos nacionales como internacionales es baja, la identificación de los actores y formas de vinculación carece de visión estratégica y capacidad de gestión política por parte del MTSS, para seguir una lógica de articulación sistémica, de manera que los componentes puedan ser coherentes con otros instrumentos y acciones públicas para maximizar el alcance de resultados de desarrollo.

Se logran identificar aspectos en los cuales el programa alude a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se indican algunos estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la documentación. Sin embargo, dados los problemas de pertinencia y coherencia identificados en las modalidades de la intervención, la articulación se torna baja, pues la contribución a los ODS depende de la capacidad intervención y programación institucional para disminuir la problemática que da origen. Además, en términos de la articulación con otros instrumentos internacionales como las declaraciones de OIT, la articulación no es explícita, pero se denota mediante una relación en términos filosóficos. En cuanto al PNDIP existe una vinculación explícita en relación con las metas de inserción laboral, lo que aplica de forma específica para el componente Empléate.

#### **a. Relación Pronae con instrumentos Internacionales**

En cuanto al conjunto de instrumentos internacionales analizados, el Pronae se vincula en un macroproceso ministerial enmarcado en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ley N° 1860). Tal norma operativiza las relaciones internacionales mediante la Oficina Legal, de Información y Relaciones Internacionales cuyas funciones obligan a llevar un "...estudio comparativo del desarrollo de la legislación internacional de trabajo y social en general" e "Informar, haciendo las observaciones del caso, en cuanto a los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, previamente a su ratificación." (Capítulo IV, Ley N° 1860)

Además, en el marco del Sistema de Información sobre Normas Internacionales del Trabajo (NORMLEX) de la OIT, Costa Rica es parte de 52 Convenios y 1 Protocolo facultativo. De esas ratificaciones 48 están en vigor, 2 han sido denunciados, 3 instrumentos abrogados, además no se han ratificado convenios en los últimos 12 meses.

En la documentación del programa se citan a los organismos internacionales en cuanto a asesoría técnica, estudios y estados de situación relacionados con temas de empleabilidad, desempleo y derechos laborales, no obstante, en cuanto a instrumentos internacionales como son declaraciones, convenios o protocolos de la OIT las menciones no son explícitas<sup>18</sup>.

En el documento del “Sistema Nacional de Empleo y su Modelo de Gestión” se indica la existencia del convenio N.º 88 de la OIT estipulado desde 1948 que señala la importancia de la existencia de un servicio nacional de empleo cuyos mecanismos de operación han de funcionalizar mediante Oficinas de Empleo supervisadas por una instancia rectora (Autoridad Nacional), además, el Decreto 41776 de Creación del Sistema Nacional de Empleo del año 2019 señala:

“XXII. Que con fundamento en los artículos 73 y 80 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ley No. 1860 del 21 de abril de 1955, corresponde a dicha institución regular las agencias privadas de colocación, que no podrán ser pagadas. Asimismo, Costa Rica ratificó la parte II del Convenio C096 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que actualmente solo permite las agencias privadas de colocación no lucrativas bajo la regulación del ente competente. No obstante, en la actualidad la OIT impulsa el Convenio C181 que implica cambios en estas disposiciones. Ante lo anterior, es necesario que las políticas sobre agencias de empleo que se planteen tomen en cuenta la legislación nacional e internacional vigente en el país y tenga la posibilidad de prever o adaptarse a los cambios que se den”.

Sin embargo, estas alusiones se realizan en la documentación de diseño del SNE, el cual, si bien funge como marco de actuación en materia de empleo, no integra de manera tácita el diseño del Pronae o alguno de sus componentes.

En este sentido, a pesar de que se puede inferir que la intervención posee orientaciones filosóficas que compaginan con instrumentos internacionales fundamentalmente de la OIT, esto no logra ser explícito en términos de diseño, pues como se ha mencionado a lo largo del informe, la documentación relacionada con el diseño (excepto en Empléate), es realmente escueta y el marco filosófico no se explicita para ninguna de las modalidades,

---

<sup>18</sup> En el documento referente al Sistema Nacional de Empleo y su Modelo de Gestión se hace una recomendación asociada a una recomendación de convencionalidad, más no es objeto legal o es parte del decreto ejecutivo del programa. “La Recomendación 195 de la OIT (2005) señala que el concepto de empleabilidad: [...] se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar el empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo. (p. 4)”

además, a pesar de que se han realizado algunos cambios a la forma en que se gestionan algunos de los componentes, esto no ha atravesado por una reconceptualización de los elementos de la teoría de la intervención, lo que explica por qué no se alude de forma directa a estos elementos relevantes del diseño de la intervención, pues son lo que permiten comprender el posicionamiento del país en términos de los Derechos humanos en la materia.

## **b. Relación Pronae-ODS**

En relación con los ODS, se identifican los mismos elementos que el apartado anterior, pues en alguna documentación, principalmente de la conceptualización más reciente (Teoría del Programa Empléate) y las Auditorías de la CGR, se logra ubicar algunas referencias a los Objetivos del Milenio (ODM) y la Declaración del Milenio.

“El acceso de las personas jóvenes al trabajo decente es una aspiración universal. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), asumidos en el año 2000 por Costa Rica y más de 190 Jefes de Estado, plantean el desafío de “Lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todas las mujeres y los jóvenes”, como medio para abatir la pobreza en el mundo antes del 2015.”

Los ODM serán reemplazados por la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la que Costa Rica es parte desde el año 2016. En este sentido, se debe aclarar que las intervenciones conceptualizadas antes del año 2016, no hace referencia a dichos elementos, dado lo reciente de su creación.

En la documentación analizada se identifica que el programa, particularmente de la modalidad de Empléate, se relaciona con los siguientes ODS:

- ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
  - Meta 8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
  - Meta 8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

- En el Plan de Presupuesto del Pronae para el año 2022 se indica también la inclusión del Objetivo 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.”

Un aspecto por tomar en cuenta en cuanto a la lógica del programa es que se plantean los ODS a modo de marco general. Se observa que los objetivos presentados en la documentación se ubican en los niveles de una gobernanza más amplia, en el SNE y la ANE. Teniendo en cuenta lo señalado, se sigue advirtiendo la ausencia de relaciones directas entre todas las modalidades y los ODS.

### **c. Relación Pronae-políticas y planes nacionales**

En cuanto a los instrumentos a escala nacional vinculados al programa, se ubicaron diversas propuestas de acción, políticas y planes nacionales. De inicio es necesario precisar que las personas participantes del programa refieren a la política o el sistema político en un sentido amplio, en cuanto a los cambios en el direccionamiento y gerencia política, luego hacen la articulación en la lógica programática de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, las personas que ejecutan el programa en sus diversos niveles indican la necesidad de institucionalizar el programa, para evitar el riesgo de constantes cambios y actuaciones coyunturales tanto en el nivel nacional como en el local, debido al siguiente señalamiento, que el “...programa ha evolucionado según la demanda de los jerarcas y de los gobiernos que ingresan en ese momento.” (Persona gestora, 29 de agosto, 2022)

Un elemento relevante para asegurar la coherencia externa de la intervención tiene que ver con la posibilidad del programa para orientarse estratégica y operativamente más allá de las autoridades políticas gubernamentales en puestos de confianza y del interés local de los actores políticos del ámbito legislativo, ejecutivo y municipal.

En lo respectivo a la operación funcional del programa, se muestra la existencia del Decreto de Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo (Decreto N.º 29044). Ante tal decreto los actores indican la necesidad de una ley que enmarque el programa orientándolo a un proceso de institucionalización. Si bien existen dos manuales de operación y un manual de puestos estos instrumentos son vistos más como aspectos normativos que operativos para el día a día en el seguimiento a la población meta, a los centros formativos y a los actores institucionales vinculados al proceso. Asimismo, se plantea que hay procesos que se han añadido con el tiempo como regulaciones a lo interno del programa, pero muchas veces hay dificultades de registro de las acciones y el monitoreo de los procesos.

En cuanto a la relación del programa con los Planes y Estrategias Nacionales hay un claro direccionamiento orientado a la creación de convenios para la articulación interinstitucional, alianzas con el sector privado y la sociedad civil, para la modalidad Empléate, según lo indica la Teoría del Programa:

“Para ello, debe darse una constante interacción entre el MTSS, como ente rector - coordinador en materia de prospección, el MEP (colegios técnicos), el INA y las universidades con las organizaciones del sector productivo. En este esfuerzo han venido trabajando los Colegios Técnicos, a través de los Comités Regionales de Vinculación Empresa y Comunidad. Sin embargo, estos comités requieren de apoyo adicional, con una participación más proactiva de la empresa privada. Las organizaciones privadas que deben estar involucradas son, al menos, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Cámara de Industrias, la Cámara de Agricultura, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC)” .(MTSS, 2012).

En la cita anterior se observa una orientación directa hacia la articulación, pero con un enfoque hacia los actores y su oferta programática más que a instrumentos de planificación (políticas, planes, estrategias) a nivel nacional, regional o local. La situación indicada, de un enfoque hacia actores y su oferta se ahondará en la interrogante 8 donde se profundizará justamente en la relación del programa con la oferta y el Sistema Nacional de Empleo.

En el más alto nivel de intervención el programa se ha vinculado a los últimos tres Planes Nacionales de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) a saber: a) Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora, b) Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, c) Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022 con seis intervenciones asociadas a la reducción del desempleo.

En el PNDIP las metas del Pronae se encuentran consignadas priorizando la distribución y ejecución de los recursos beneficiando de forma prioritaria a la población en condición de pobreza básica y extrema, con necesidad de formación para lograr su inserción laboral o para desarrollar actividades productivas, emprendimientos que potencien su desarrollo y el beneficio de las comunidades.

Además, en la Teoría de la Intervención de Empléate se encuentran las siguientes referencias a instrumentos de política pública enlazados al programa en diversas áreas de acción:

- *Puente al Desarrollo*: una estrategia nacional para la reducción de la pobreza extrema mediante cinco componentes: 1. Puente al Bienestar, 2. Puente al Trabajo, 3. Puente al Agro, 4. Puente a la Comunidad, 5. Puente a la Prevención.
- *Plan Estratégico Institucional (2019-2025) del Instituto Nacional De Aprendizaje (INA)*: una política institucional que coadyuva al desarrollo del Sistema Nacional de Empleo y está en concordancia con la oferta y la demanda del mercado laboral, para la inserción laboral de las personas.
- *Política Nacional de Emprendimientos*: Los proyectos que se trabajan en PRONAE bajo modalidades de Ideas Productivas y Capacitación, tienen relación con lo estipulado en esta política.
- *Política Pública de la Persona Joven*: este instrumento promueve un conjunto de derechos incluyendo el derecho al trabajo, a las condiciones de trabajo y a la protección social, así como el derecho a la formación profesional.
- *Estrategia Público-Privada de Promoción de Empleo para Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad 2011-2014*: se presentan áreas de intervención conforme a las necesidades del programa y son las siguientes: 1. Prospección, 2. Empleabilidad, 3. Intermediación y Orientación Laboral, 4. Inserción al Mercado Laboral, 5. Evaluación y Monitoreo.

A pesar de que estas intervenciones son señaladas de forma tácita en la documentación de Empléate, se identifica mediante las entrevistas realizadas con los diversos actores que la capacidad de generar sinergias con otras intervenciones es realmente baja, pues no está establecido desde el diseño la manera en la que se debe realizar dicha articulación ni con qué fines. Para el resto de los componentes del programa (Capacitación, Ideas Productivas y Obra Comunal), no hay ningún tipo de referenciación, razón por lo que las alianzas quedan a criterio de cada persona gestora.

Esta situación es de gran relevancia para el programa, porque tal y como se indicó en el criterio de pertinencia, la única forma en la que los componentes pueden tener algún nivel de alcance (de acuerdo con las cadenas de resultados), es que las sinergias con otras intervenciones públicas sean muy altas, para incrementar las posibilidades de que aquellos elementos que no pueden ser atendidos por la modalidad sean cubiertos por otras intervenciones y se logre generar el resultado.

Desde esta perspectiva, la existencia de una serie de intervenciones nacionales en el ámbito del emprendimiento exige que las modalidades Capacitación e Ideas productivas generen complementariedades con otros programas nacionales para no duplicar esfuerzos e incrementar su eficiencia, pues no es posible que con el nivel de focalización

de la estrategia en términos del problema identificado (escasos conocimientos), se logren generar emprendimientos e incrementar el autoempleo.



**Interrogante 8:** ¿De qué manera el programa genera sinergias en el marco del Sistema Nacional de Empleo para garantizar un alcance mayor en sus resultados?

**Juicio valorativo:**

La participación del Pronae en el Sistema Nacional de Empleo no es explícita en términos de la documentación y fuente primaria consultada, a pesar de que el sistema existe desde el año 2019, no se ha logrado concretar la forma en que el Pronae opera en el marco del sistema y los aportes que puede generar a este. Esta situación puede estar asociada a las dificultades que ha presentado el sistema para consolidarse producto de la poca claridad en términos de gobernanza y operacionalización de acciones para el cumplimiento de los objetivos.

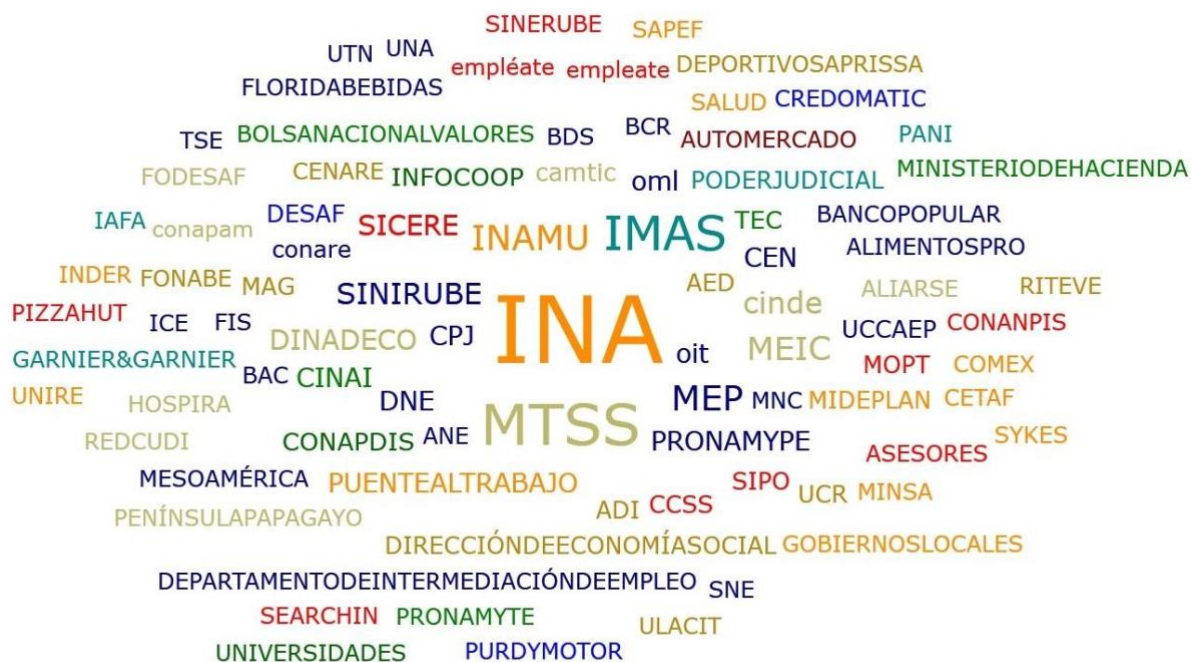
Cuando se analiza de manera íntegra la documentación y las evidencias del trabajo de campo asociado al programa, se distinguen orientaciones directas hacia la definición de un enfoque sistémico el cual obliga a la articulación y consolidación de procesos en los niveles de gobernanza nacional, regional y territorial, condiciones que se verían reflejadas en el funcionamiento óptimo de un Sistema Nacional de Empleo.

Un aspecto inicial en que el programa tiene un vínculo directo con el Sistema Nacional de Empleo se da al distinguir la relación del Pronae con otras intervenciones existentes y pertinentes en el país y su complementariedad estratégica. Justamente, las autoridades de alto nivel gerencial asociadas al programa indican una exigencia de articulación con la oferta de otras iniciativas existentes, que permitirían encadenar y aumentar el impacto del programa en la población meta.

Aunque la intención expuesta se plantea como un reto estratégico y el funcionariado operativo busca esa vinculación y articulación, lo hacen con instrumentos y contactos propios para proveer los servicios, lo que evidencia la poca estandarización de los procesos de articulación. Así, las personas que participan en la implementación del programa indican que las formas de articulación -con otros actores y su oferta programática- se da en el ejercicio cotidiano de las funciones de las y los gestores mediante iniciativas individuales: *"Es iniciativa (propia), porque realmente no hemos hecho un catálogo exhaustivo de instituciones que pudieran colaborar directamente con los proyectos y su naturaleza, entonces tiende a ser más cuestión de cada analista."* (Persona gestora del Pronae, 01 de setiembre, 2022)

Tomando en cuenta la evidencia de la relación del Pronae con otras intervenciones, se encuentra una importante mención de actores más que el tipo de intervenciones. Lo señalado refleja la visión de las personas que participan en el programa indicando una cantidad importante de unidades, organizaciones, empresas e instituciones.

**Figura 20.** Pronae y su relación con otras intervenciones identificadas en las fuentes consultadas para la evaluación de diseño, 2022



En marco del SNE, el análisis de la información relativa a las iniciativas, los procesos, las unidades de gestión y las acciones que se vinculan con la intervención, se evidenciaron (ver figura 20) principalmente los siguientes actores (según porcentaje de aparición): INA (21,19%), MTSS (10,6%), IMAS (7,62%), INAMU (3,97%) y MEP (3,97%), también se observan vínculos con actores privados y de la sociedad civil que se articulan mediante alianzas público-privados.

Las frecuencias de aparición de los actores tienen su reflejo en el peso que tienen en la organización formal de SNE y cuyos roles se norman en el decreto N°41776 del año 2019 y en la conformación del Consejo Nacional de Empleo cuya rectoría recae en el MTSS, con la participación activa (voz y voto) de MIDEPLAN, el INA, tres representantes del sector empleador y tres representantes del sector trabajador, y con un rol asesor (voz) el MEP, el INAMU y el IMAS.

Profundizando en la relación del Pronae con otras iniciativas también hay un importante señalamiento orientado a promover la conexión a lo interno de iniciativas del MTSS cuyo alcance tiene un impacto sistémico a saber en la relación directa de la DNE con la Dirección de Economía Social Solidaria y del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE) tanto en el nivel nacional como en el nivel local.

A pesar de que existe en la documentación una intención de articulación (externa e interna), en el proceso las personas que operan el programa no logran explicitar las formas de relación y la acción concreta con esas otras partes vinculantes. Por lo tanto, el Pronae no se ve reflejado en la estructura funcional del SNE.

Además de los retos antes expuestos, de la relación del programa con otras iniciativas y el SNE, las personas operadoras del programa indicaron un aspecto sustantivo a resolver en el nivel estratégico, no obstante, la inexistencia de una política nacional de empleo para orientar la articulación de iniciativas tanto a lo interno del MTSS como en el marco del SNE, se convierte en el principal reto para mejorar el alcance y la coherencia del Sistema y por tanto del aporte que el componente Empléate puede generar en el marco del sistema.

*“...para mí el Sistema de Empleo es realmente una oportunidad, me parece de oro en este momento y ante la ausencia de una Política de Empleo, con su correspondiente Plan de Acción, es intentar levantar, al menos garantizar la antesala de uno de los apartados de una política de empleo con una estrategia de empleabilidad, mapeando lo que hace el INA, lo que hace Empléate, cómo juegan los actores y la oferta programática para mejorar la habilidad de la gente... esa puede ser la agenda del Consejo de Empleo que es el que es el órgano digamos, que formula la política del sistema de empleo.” (Personal del MTSS, 26 de agosto, 2022)*

La necesidad de una política nacional se convierte en un desafío estratégico cuyo impacto puede favorecer la intervención funcional del programa mejorando la coherencia externa en tanto se le vincule bajo un modelo de resultados e indicadores a otras iniciativas<sup>19</sup>. En el marco del SNE la creación de una política nacional haría que el enfoque pase a un nivel

---

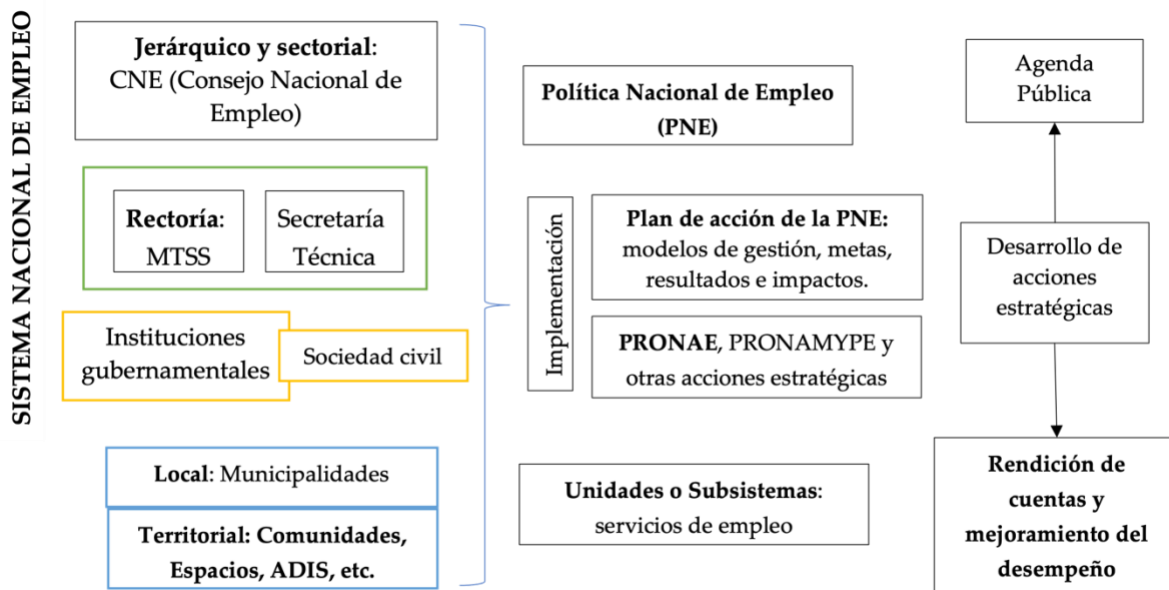
<sup>19</sup> Otro aspecto señalado en cuanto a la necesidad del programa en el SNE, se da con el problema de la calidad del dato, los informes y las investigaciones para tomar decisiones basadas en evidencia que ayuden a orientar las acciones del programa y las acciones estratégicas a nivel nacional.

sectorial y operativo institucionalizando las iniciativas conjuntas más allá de un enfoque de gabinete como fue Puente al Desarrollo.

Esta situación evidencia problemas de encadenamiento sistémico: dificultad para relacionar los niveles y las iniciativas<sup>20</sup>. Esto se da aun cuando las personas operadoras del programa indican la necesidad de vincular intervenciones, por ejemplo, con oferta organizada para “madres, con servicios de cuidado, una oferta formativa pertinente y una ayuda económica temporal.”

A modo de cierre y orientando la reflexión hacia la interrogante a la forma en la que el programa genera sinergias en el marco del Sistema Nacional de Empleo para garantizar un alcance mayor en sus resultados, se distingue (ver Figura 21) una estructura formal del SNE (normado por el decreto N°41776) que revela un orden lógico en la organización sectorial de la administración pública costarricense.

**Figura 21.** Estructura, gobernanza e implementación del Sistema Nacional de Empleo, 2022



<sup>20</sup> “En relación con las funciones de los Sistemas de Empleo, destacan aspectos como capacitación, mercado, competencias, y claro está las personas, que representan la meta fundamental de los SNE, además de la oferta y la demanda en materia de trabajo. La mayoría de estos aspectos son considerados actualmente para la estructura con la que cuenta el SNE de Costa Rica, instituciones públicas incluidas para apoyar el SNE, la demanda y oferta existente en el mercado laboral, afectar directamente la variable de desempleo, acciones para garantizar profesionales e inclusión en el mercado laboral.” (SNE, 2016)

Como retos para la operación del SNE y por tanto conexos al aporte que Empléate pueda generar en el marco de este, la necesidad de revisar la estructura funcional del Consejo Nacional de Empleo mediante la organización de sesiones periódicas con agendas de trabajo, y en este espacio colegiado para orientar las acciones de los actores en los niveles regionales, locales y territoriales.

Por tanto, de cara a aumentar la coherencia externa del Pronae y el impacto en el acceso al empleo a escala nacional es vital la creación de una política nacional de empleo y su plan de acción que han de enlazar las iniciativas del sector empleo y visibilizar el programa en estas acciones. Las acciones anteriores deben buscar la estandarización de los modelos de gestión, las metas, los resultados y los indicadores de las acciones estratégicas existentes en el sector empleo siguiendo los procedimientos de política pública del MIDEPLAN.

La relevancia de esta política y su articulación con los distintos sectores sociales, deben orientarse fundamentalmente:

“...sobre la demanda de trabajo generada por la economía, la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Además, el lado de la oferta requiere actuar a mediano y largo plazos sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito sobresalen, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Estas políticas representan un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas de empleo... Su formulación no puede ser, por tanto, la responsabilidad exclusiva de los Ministerios del Trabajo o de los Servicios de Empleo, sino implica una muy amplia coordinación entre distintas instancias requiere de una buena dosis de concertación social. (Samaniego, 2022)

Además, otro elemento relevante es que la posibilidad de planificar la intervención desde la perspectiva de la equidad atraviesa por que el SNE además de articular estrategias para la inserción laboral, también logre generar sinergias con las políticas y acciones de generación de empleo, pues depende de forma directa de la existencia de fuentes de trabajo y esto no se encuentra dentro del alcance de esta intervención, pues aunque se conceptualiza como una estrategia de política activa de mercado laboral, su finalidad es más bien la mejorar de las condiciones de empleabilidad e inserción laboral.

Por lo que los resultados de la intervención tienen una fuerte relación con la capacidad del Estado para generar otras acciones activas de generación de empleo, principalmente en zonas de mayor desigualdad social, lo que a su vez da cuenta de la urgencia de la PNE.

## 4. Conclusiones

### 4.1. Sobre el criterio de pertinencia

- a. La medida en la que el diseño de la intervención responde a las necesidades va de media a baja, pues **no hay identificación de las características y condiciones de las poblaciones**, desde la perspectiva operativa, se tiene algunas nociones sobre necesidades, no obstante, no existe una adaptación del diseño a las particularidades de la población.
- b. **La pertinencia de los componentes de la cadena de resultados es baja** en el entendido de que, de las 4 intervenciones que componen el programa solamente una presenta claridad sobre la lógica causal para responder a la disminución de la problemática de desempleo.
- c. En el caso de obra comunal indígena **la modalidad presenta dificultades para modificarse** debido a que su creación esta estipulada en la ley N° 5662 y sus reformas lo que implica que ante una reestructuración se han de involucrar los entes competentes en el nivel político.
- d. **No existe un sistema de monitoreo de los componentes**, ni del programa de forma integral, pues lo que se logra ubicar son mediciones de indicadores de ejecución presupuestaria y actividades, dejando de lado el carácter sistémico del sistema de monitoreo y su orientación hacia la medición de los resultados de efecto e impacto.
- e. El programa **no logra transversalizar los enfoques de género, interculturalidad, discapacidad, territorialidad** pues la atención de una población en específico no quiere decir que las brechas que estas presentan estén identificadas y abordadas en el diseño de la intervención, pues no hay evidencia de que, en los procesos, las actividades estén planificadas para la disminución de las brechas.
- f. La falta de revisión sobre el diseño de la intervención y su baja pertinencia contextual hace que, aunque se identifiquen problemas específicos, **no se logra el cambio que la intervención requiere**, esto se asocia según lo mencionado al poco conocimiento en materia de planificación y programación institucional.

## 4.2. Sobre el criterio de equidad

- g. El diseño es **poco pertinente en términos de equidad**, pues no se toman en cuenta las interseccionalidades y características de la población de manera que se pueda garantizar que las personas con mayores niveles de desigualdad tengan formas de acceso diferenciado a los beneficios de la intervención.
- h. En el componente de Empléate la asignación presupuestaria (fondos de Fodesaf-fondos del MTSS) genera **acceso diferenciado a la población en detrimento de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema**.

## 4.3. Sobre el criterio de coherencia

- i. Los **componentes poseen una baja congruencia entre sí**, porque no responden a un mismo fin, lo que implica que no hay posibilidades de articulación y esto está asociado a problemas de conceptualización de la intervención y su pertinencia.
- j. La forma en la que el programa **se articula tanto a instrumentos nacionales como internacionales es poco clara**, la identificación de los actores y formas de vinculación carece de visión estratégica y capacidad de gestión política por parte del MTSS, para seguir una lógica de articulación sistémica, de manera que los componentes puedan ser coherentes con otros instrumentos y acciones públicas para maximizar el alcance de resultados de desarrollo.
- k. La participación del **Pronae en el Sistema Nacional de Empleo no es explícita** en términos de la documentación y fuente primaria consultada, a pesar de que el sistema existe desde el año 2019, no se ha logrado concretar la forma en que el Pronae opera en el marco del sistema y los aportes que puede generar a este. Esta situación puede estar asociada a las dificultades que ha presentado el sistema para consolidarse producto de la poca claridad en términos de gobernanza y operacionalización de acciones para el cumplimiento de los objetivos.



## 5. Recomendaciones

Las recomendaciones de esta evaluación se presentan en la Tabla 7 tomando en consideración tres elementos: el criterio evaluativo, los actores responsables y la prioridad. Este último aspecto está determinado por la siguiente escala de temporalidad:

- **Prioridad 1:** abordarse en menos de un año.
- **Prioridad 2:** abordarse en un plazo no mayor a 2 años.
- **Prioridad 3:** abordarse en un plazo no mayor a 5 años.

**Tabla 7**

*Recomendaciones según criterio evaluativo*

Criterio evaluativo	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
Pertinencia	Generar mecanismos para la identificación periódica (cada 2 o 3 años) de necesidades para poblaciones específicas y adaptación de las estrategias de manera que la intervención se pueda adaptar a los requerimientos del contexto y se alinee con los requisitos de las poblaciones objetivo.	DNE Pronae SINIRUBE Observatorio de Mercado Laboral	2
Pertinencia	Reestructurar el Pronae de manera que se priorice la continuidad de la modalidad que guarde relación con la lógica causal definida en el marco de resultados.	DNE DAJ DESAF Despacho MTSS Presidencia	1
Pertinencia	En el caso de la modalidad Obra Comunal Indígena, se recomienda valorar su traslado a otra instancia competente dado que su creación se define en la Ley N°5662, por lo que su cambio atraviesa por una reubicación de la alternativa por no guardar relación con los resultados propuestos en el Pronae.	DNE DAJ DESAF Despacho MTSS Presidencia	2
Pertinencia	Realizar análisis de brechas de manera que esto oriente la reestructuración de la intervención, generando estrategias diferenciadas para transversalizar los enfoques de género, discapacidad, interculturalidad y territorialidad.	DNE Pronae SINIRUBE Observatorio de Mercado Laboral	2
Pertinencia	Generar un sistema de monitoreo que permita realizar el seguimiento o trazabilidad de las personas usuarias dentro de la lógica de funcionamiento del programa	DNE Pronae DESAF	2

Criterio evaluativo	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	acorde de resultados: capacitación, intermediación, inserción laboral. Debe existir un criterio de seguimiento del desempeño del Programa que permita evaluar la consecución de los resultados esperados, para generar algunos análisis de tendencia para el mediano y largo plazo.	Dirección de Planificación MTSS MIDEPLAN	
<b>Pertinencia</b>	Incorporar como actor de alta relevancia el Observatorio del Mercado Laboral, de manera que la generación de conocimiento oriente las acciones y cambios que la intervención requiera, para ello se requiere definir el tipo de articulación que estos entes (Pronae-Observatorio) deben realizar.	OML DNE Pronae	<b>2</b>
<b>Equidad</b>	Definir para el caso de Empléate, una estrategia diferenciada que permita la atención de población en pobreza y pobreza extrema con baja escolaridad, para asegurar la equidad en la asignación de los recursos.	OML DNE Pronae DESAF	<b>2</b>
<b>Coherencia</b>	Revisar y considerar dentro del diseño de la intervención la normativa vinculante nacional e internacional de manera que sirva de orientación político-estratégica para la intervención.	DNE Pronae SNE MIDEPLAN	<b>1</b>
<b>Coherencia</b>	Promover la creación de la Política Nacional de Empleo propiciando acciones desde el nivel nacional, regional, local y territorial (interoperabilidad) y que integre las distintas iniciativas, programas, proyectos y actividades de los actores participantes del SNE.	SNE MTSS INA MIDEPLAN	<b>2</b>

## 6. Lecciones Aprendidas

1. La revisión integral de la documentación permite vislumbrar oportunidades para la articulación sistémica del programa con otras iniciativas.
2. Visibilización de la equidad en el quehacer institucional del programa orientada a la protección de los derechos humanos, como una necesidad operativa permanente.
3. Un reto de la intervención es gestionar el conocimiento generado por las personas gestoras de cara a mejorar y estandarizar los procesos llevados a cabo mediante manuales de operación.
4. Revisión periódica de la intervención para adecuarla al contexto país en la evolución de la problemática del desempleo.
5. Se reconoce la importancia de la coherencia del programa orientada a los productos, efectos e impactos en la cadena de resultados y que esto sea de dominio de las personas gestoras de la intervención y no solo de personas del ámbito de la toma de decisiones.
6. Fomento de la evaluación en la cultura institucional, de manera que los productos y recomendaciones realizadas en los procesos sean utilizados para la toma de decisiones.
7. Maximizar el uso de las evaluaciones creadas para cambiar los procesos, las actividades y los resultados del programa.
8. Priorizar la generación de conocimiento e información para tomar decisiones basadas en evidencia.

## 7. Referencias Bibliográficas

- Bucheli, M. (2005).  
*[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5027/S054220\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5027/S054220_es.pdf)*.  
Recuperado el octubre de 2022, de CEPAL:  
*[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5027/S054220\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5027/S054220_es.pdf)*
- Samaniego, N. (2022). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Santiago, Chile.
- Estrada, H., Garro, W., Pérez, A., & Zúñiga, H. (2022). Descripción del Objeto de Evaluación – Programa Nacional de Empleo MTSS. San José.
- Durango, G. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. *Revista de Derecho* (45), 137-168.
- D’Ovidio, A. (2020). Roles y estereotipos de género: experiencias de socialización en adolescentes. (X. C. Psicología., Ed.) Buenos Aires.
- Oliva, J. (2018). El concepto de capital cultural como categoría de análisis de la producción cultural. *Revista Análisis*, vol. 50(núm. 93), pp. 337-353.
- Vargas, S. (2020). Manual de orientaciones metodológicas para la realización de aprendizaje para el desarrollo de competencias de empleabilidad.
- MIDEPLAN. (2017). Manual de Evaluación para intervenciones públicas. San José.
- MTSS. (2014). Empléate el brete paga: Estrategia público-privada de promoción del empleo para personas jóvenes de vulnerabilidad. 2011-2014. San José.
- Instituto Andaluz de Administración Pública. (2019). Bases para la Evaluación de Impacto de Políticas Públicas. Andalucía.
- INA. (2020). Sistema Nacional de Empleo Costa Rica y su modelo de Gestión . San José.

MIDEPLAN. (2016). Programa Empléate: evaluación 2016. San José.

MTSS. (2016). Directriz No. DMT-024-2016. San José.

Poder Ejecutivo. (2019). DECRETO EJECUTIVO N°41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP. San José.

Dirección Nacional de Empleo. (2021). Presupuesto Ordinario 2022. San José.

MTSS. (2020). Presupuesto Ordinario 2021. San José.

Contraloría General de la República. (2017). Auditoría de carácter especial acerca de los mecanismos de capacitación, selección de beneficiarios y centros de formación, y seguimiento, del programa Empléate, desarrollado por el MTSS. San José.

Dirección Nacional de Empleo. (2018). Procedimiento para la atención de beneficiarios del Programa Empléate. San José.

Dirección Nacional de Empleo. (2019). Procedimiento para la gestión de proyectos en la modalidad Empléate. San José.

Dirección Nacional de Empleo. (2019). Procedimiento para la gestión de proyectos de naturaleza asociativa del Programa Nacional de Empleo - PRONAE. San José.

MIDEPLAN. (2019). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022. San José.

OIT. (2010). Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra.

**Este informe fue finalizado el día 01 de noviembre de 2022 en la provincia de San José, Costa Rica.**