



**FLACSO**  
COSTA RICA

## INFORME FINAL

Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Empleo  
(PRONAE)

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**Agenda Nacional de Evaluación  
2015-2018**

### EQUIPO EVALUADOR

Jenyel Contreras Guzmán

Maritza Rojas Poveda

Eiliana Montero Rojas

**SAN JOSÉ, COSTA RICA; MARZO 2018**

---

**mideplan**  
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica





## LISTA DE ACRÓNIMOS

ADI.....	Asociaciones de Desarrollo Integral
ANE.....	Agenda Nacional de Evaluación Alberto Cañas Escalante 2015-2018
AyA.....	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ASADAS.....	Asociaciones Administradoras del Sistema de Acueductos y Alcantarillado Sanitario
CBA.....	Canasta Básica Alimentaria
CCCI.....	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
CCSS.....	Caja Costarricense del Seguro Social
CINDE.....	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CONARE.....	Consejo Nacional de Rectores
DGE.....	Dirección General de Empleo
DINADECO.....	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DNE.....	Dirección Nacional de Empleo
DESAF.....	Dirección de Asignaciones Familiares
FIS.....	Ficha de Información Social del IMAS
FODESAF.....	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
FLACSO.....	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAM.....	Gran Área Metropolitana
GpR.....	Gestión por Resultados
IFAM.....	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INA.....	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU.....	Instituto Nacional de las Mujeres
INDER.....	Instituto Nacional de Desarrollo Rural
INEC.....	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IMAS.....	Instituto Mixto de Ayuda Social
ISP.....	Inversión Social Pública
MAG.....	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIP.....	Matriz Insumo Producto
MIDEPLAN.....	Ministerio de Planificación y Política Económica
MEIC.....	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP.....	Ministerio de Educación Pública
MTSS.....	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIT.....	Organización Internacional del Trabajo
ONG.....	Organizaciones no Gubernamentales
PAT.....	Plan Anual de Trabajo
PEI.....	Plan Estratégico Institucional
PIEG.....	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género
PRONAE.....	Programa Nacional de Empleo
PRONAMYPE....	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
TI.....	Teoría de la Intervención
UCR.....	Universidad de Costa Rica
UNA.....	Universidad Nacional
SBD.....	Sistema Banca para el Desarrollo



## GLOSARIO

**Analistas de Proyectos de PRONAE:** funcionarios (as) a cargo de la gestión del Programa PRONAE, quienes tienen cada una de las regiones de atención a cargo (zona norte, zona sur, Valle Central, Puntarenas, Guanacaste y Limón junto con Talamanca) (MTSS, 2016).

**Asociación Administradora del Acueducto Comunal (ASADAS):** surgen de un acuerdo entre varios (as) vecinos (as), que ponen en común y de manera permanente, sus conocimientos y/o actividades para cooperar en la administración, mantenimiento, operación y desarrollo de un acueducto comunal, convirtiéndose en una organización privada prestataria de un servicio público, por delegación del AyA, sin fines de lucro, regidas por la Ley de Asociaciones 218 (AyA, 2015).

**Asociaciones de base:** son aquellas organizaciones (ADI, ONG, ASADAS, Cooperativas, Juntas de Educación, organizaciones de la sociedad civil, asociación comunal, entre otras) a través de las cuales son atendidas las personas beneficiarias del PRONAE (Fichas Descriptivas PRONAE 2014-2017).

**Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI):** tal y como lo señala del Reglamento a la Ley 3859, en el artículo 11: *las asociaciones para el desarrollo de la comunidad son organismos comunitarios de primer grado, con una circunscripción territorial determinada. Son entidades de interés público, aunque regidas por las normas del derecho privado, y como tales, están autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para desarrollar social, económica y culturalmente a los habitantes del área en que conviven, colaborando para ello con el Gobierno, las municipalidades y cuales-*

*quiera organismos públicos y privados. De esta misma forma se incorporan a las estrategias y planes de desarrollo regional y a la descentralización (Reglamento de la Ley 3859).*

**Auxilio económico temporal:** monto económico de ¢185.000 que es otorgado a las personas desempleadas o subempleadas en condición de pobreza o pobreza extrema, que participan de alguna de las modalidades del PRONAE, por un periodo de 3 meses.

**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 (OIT, 2000).

**Emprendimiento:** actividad o grupo de actividades que emergen de la detección de oportunidad e identificación de necesidades y que se traducen en beneficios económicos y sociales. Fenómeno económico o social que emerge en el desarrollo de la actividad emprendedora (MEIC, 2010)

**Gobierno local:** según el Código Municipal en su artículo 2: *la municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad y capacidad jurídica plena para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines; así mismo amplía en el artículo 3: la jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del Gobierno municipal. La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la*

*Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba* (IFAM, 2016).

**Hogares en pobreza no extrema:** son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) o línea de extrema pobreza (INEC, 2017).

**Hogares en pobreza extrema:** son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la CBA (que para junio de 2017 se estimó en ¢\$49 147 para la zona urbana y de ¢40 921 para la zona rural) (INEC, 2017).

**Juntas de Educación y Juntas Administrativas:** son organismos auxiliares de la Administración Pública y les corresponde coordinar, con el respectivo director del Centro Educativo, el desarrollo de los programas y proyectos, así como la dotación de los bienes y servicios, requeridos para atender las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo (Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, 2014, artículo 2).

**Modalidades del PRONAE:** el Programa se desarrolla a partir de la ejecución de 5 modalidades a saber: obra comunal y obra comunal en territorios indígenas, en donde la población beneficiaria construye obras de interés para sus comunidades (ASADAS, salones comunales, mantenimiento manual de caminos, entre otras); capacitación que tiene como fin mejorar el perfil ocupacional (adquirir habilidades, destrezas,

conocimientos, entre otros) de la población beneficiaria; ideas productivas que busca fortalecer las actividades productivas para propiciar el autoempleo de la población beneficiaria; y emplaté dirigido a personas jóvenes, entre 17 y 24 años (hasta 35 años para el caso de emplaté inclusivo), para que mediante procesos de capacitación puedan mejorar su situación de empleabilidad (Fichas Descriptivas, 2014-2017).

**Población desempleada:** personas de 15 años y más de edad, que no trabajaron y no tenían empleo durante la semana de referencia, estaban disponibles para trabajar de inmediato o a más tardar en dos semanas, además realizaron gestiones concretas de búsqueda de empleo (asalariado o inicio de un empleo independiente) en las últimas cuatro semanas, o no realizaron gestiones porque ya encontraron trabajo (empezarán a trabajar después del periodo de referencia), o porque se encuentran temporalmente suspendidos del empleo, o esperan reinicio de operaciones (sin percibir ingresos del mismo) y con ausencia del empleo por un periodo mayor a un mes (INEC, 2017).

**Población subempleada:** el subempleo existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como la insuficiencia del volumen de empleo, conocido como subempleo visible cuando las personas ocupadas trabajan habitualmente menos de un total de 47 horas por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), pero que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o independiente. O los bajos niveles de ingreso, llamado subempleo invisible, cuando las personas ocupadas que tra-

bajan habitualmente un total de 47 horas o más por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), tienen un ingreso primario mensual que es inferior a un mínimo establecido como salario mínimo (INEC, 2017).

**Población ocupada:** personas de 15 años y más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia (ocupadas presentes) en la producción de bienes y servicios económicos, o que sin haber trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales tales como enfermedad, permiso, vacaciones, paro, otros, durante el cual mantuvieron un vínculo formal con dicho empleo, ya sea porque continuaron percibiendo ingresos del trabajo, o porque tuvieron garantía de retorno y la ausencia del trabajo era por un periodo menor al mes (ocupadas ausentes) (INEC, 2017).

**Vulnerabilidad social:** es entendida como una situación y un proceso multidimensional y multicausal, en la que confluyen simultáneamente la exposición a riesgos, la incapacidad de respuesta y adaptación de individuos, hogares o comunidades, los cuales pueden ser heridos, lesionados o dañados ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas que afectan su nivel de bienestar y el ejercicio de sus derechos. De allí que la vulnerabilidad se emparenta con otras nociones que se expresan ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que

paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar y como degradación de las condiciones que permiten una vida plena y saludable (Busso, 2005).



## TABLA DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo .....	15
Introducción .....	23
<b>Capítulo 1. Descripción de la Teoría de la Intervención .....</b>	<b>25</b>
1. Evolución histórica del Programa PRONAE .....	26
2. Marco normativo que le da sustento .....	31
3. Ámbito de acción del PRONAE .....	31
4. Actores sociales involucrados en el desarrollo de la intervención ....	36
5. Factores externos que han fomenatdo u obstaculizados la solución de la problemática .....	40
6. Rasgos y características de la temática específica en la que se desenvuelve la intervención .....	41
7. Otras intervenciones en materia de empleo a nivel nacional .....	43
8. Lógica causal de la intervención .....	43
<b>Capítulo 2. Diseño y proceso de evaluación .....</b>	<b>58</b>
1. Objetivos, criterios y preguntas de evaluación .....	60
2. Alcances del proceso evaluativo .....	61
3. Matriz de evaluación .....	61
4. Enfoque metodológico y técnicas utilizadas .....	66
5. Principales limitaciones para el logro de los objetivos de la evaluación .....	80
6. Retos de la metodología empleada y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación .....	82
<b>Capítulo 3. Hallazgos resultantes del proceso de evaluación .....</b>	<b>83</b>
1. Análisis de pertinencia .....	84
2. Análisis de la eficacia y la eficiencia .....	109
<b>Capítulo 4. Propuesta de rediseño del Programa PRONAE .....</b>	<b>134</b>
1. Contexto del mercado laboral al cual le tendría que dar respuesta la DNE y específicamente el PRONAE .....	137
2. Análisis del marco normativo en el que deber actuar el PRONAE ....	137
3. Modelo de Gestión: esquema de operación del PRONAE .....	139
4. Propuesta de diseño de evaluación cuasi-experimental .....	149
Conclusiones .....	169
Recomendaciones .....	178
Lecciones aprendidas .....	182
Bibliografía .....	183
Anexos .....	187



## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Resumen de las técnicas de evaluación utilizadas .....	15
Cuadro 2. Criterios y preguntas de evaluación .....	16
Cuadro 3. Estrategia de atención de población beneficiaria del PRONAE, según región .....	29
Cuadro 4. Planificación presupuestaria PRONAE, según año y modalidad .....	29
Cuadro 5. Ejecución presupuestaria PRONAE, según año y modalidad .....	30
Cuadro 6. Ejes y estrategias del Plan Rescate 2014-2018 .....	33
Cuadro 7. Ejes y estrategias del Plan Rescate 2014-2018 .....	35
Cuadro 8. Actores sociales involucrados en el desarrollo de Empléate .....	37
Cuadro 9. Actores secundarios involucrados en el desarrollo de la intervención .....	38
Cuadro 10. Actores primarios involucrados en el desarrollo de la intervención .....	38
Cuadro 11. Actores clave involucrados en el desarrollo de la intervención .....	39
Cuadro 12. Actores con capacidad de veto involucrados en el desarrollo de la intervención .....	39
Cuadro 13. Programas y proyectos inter e intrainstitucionales en materia de empleo existentes a nivel nacional .....	43
Cuadro 14. Características de indicadores SMART .....	44
Cuadro 15. Cadena de resultados de la modalidad Empléate .....	49
Cuadro 16. Cadena de resultados de la modalidad Obra Comunal .....	51
Cuadro 17. Cadena de resultados de la modalidad Obra Comunal en Territorio Indígena .....	53
Cuadro 18. Cadena de resultados de la modalidad Capacitación .....	55
Cuadro 19. Cadena de resultados de la modalidad Ideas Productivas .....	57
Cuadro 20. Criterio y preguntas de evaluación .....	60
Cuadro 21. Entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes institucionales .....	68
Cuadro 22. Entrevistas semiestructuradas realizadas a otros actores clave .....	70
Cuadro 23. Actores participantes de los grupos focales .....	72
Cuadro 24. Listado de municipalidades participantes de los grupos focales ....	73
Cuadro 25. Cantidad de encuestas aplicadas según provincia .....	75
Cuadro 26. Nivel de ajuste entre el marco normativo institucional y los objetivos PRONAE .....	87
Cuadro 27. Funciones sustantivas de la jefatura del Programa PRONAE .....	90
Cuadro 28. Funciones sustantivas de las personas Analistas de Proyectos en el marco del Programa PRONAE .....	91
Cuadro 29. Para Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación .....	93
Cuadro 30. Cantidad de personas beneficiarias por tipo de población según modalidad de proyecto 2013-2017 .....	102

Cuadro 31. Estrategia de atención de población beneficiaria del PRONAE, según región .....	118
Cuadro 32. Planificación presupuestaria del PRONAE, según año y modalidad .....	119
Cuadro 33. Programas/Proyectos inter e intrainstitucionales en materia de empleo a nivel nacional .....	127
Cuadro 34. Variables de respuesta o de efecto, a ser introducidas como dependientes (tomando la diferencia entre segunda y primera medición) en los modelos de regresión multinivel para estimar el efecto de cada una de las modalidades del PRONAE .....	158
Cuadro 35. Variables de control, a ser introducidas como covariables en los modelos de regresión multinivel para estimar el efecto de cada una de las modalidades del PRONAE .....	159
Cuadro 36. Ejemplo: salario mensual deflactado .....	163

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estructura organizacional del PRONAE .....	28
Figura 2. Estrategia de empleo a corto plazo del Plan Rescate 2014-2018 .....	34
Figura 3. Diagrama de tipo de actores sociales .....	37
Figura 4. Diagrama de actores sociales involucrados en el desarrollo de la intervención .....	40
Figura 5. Cadena de resultados general del Programa PRONAE .....	47

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Gestores. Nivel de conocimiento problemática de origen del PRONAE .....	93
Gráfico 2. Población beneficiaria, percepción de mejora de sus ingresos económicos temporales, PRONAE 2013-2017 .....	97
Gráfico 3. Población beneficiaria, principales problemáticas en materia de empleo que afectan a su comunidad .....	99
Gráfico 4. Población beneficiaria que trabaja actualmente .....	104
Gráfico 5. Población beneficiaria, percepción sobre si la participación en los proyectos ayudó a mejorar su situación de empleo, PRONAE 2013-2017 .....	105
Gráfico 6. Población beneficiaria, aspectos positivos de los proyectos a nivel personal, PRONAE 2013-2017 .....	105
Gráfico 7. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento: articulación intrainstitucional del PRONAE .....	106
Gráfico 8. Otros actores del MTSS. Nivel de conocimiento: articulación interinstitucional del PRONAE .....	107
Gráfico 9. Dirección de Planificación. Nivel de conocimiento: articulación interinstitucional del PRONAE .....	107
Gráfico 10. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento: servicios que brinda el PRONAE .....	110
Gráfico 11. Otros actores del MTSS. Nivel de conocimiento: servicios que brinda el PRONAE .....	111
Gráfico 12. Dirección de Planificación. Nivel de conocimiento: servicios que brinda el PRONAE .....	112
Gráfico 13. Población beneficiaria, forma en que conocen sobre los proyectos del PRONAE 2013-2017 .....	113
Gráfico 14. Municipalidades, nivel de conocimiento sobre las modalidades de trabajo del PRONAE .....	114
Gráfico 15. Población beneficiaria según modalidad de participación del PRONAE 2013-2017 .....	115

Gráfico 16. Cantidad de personas beneficiarias por modalidad de proyecto según año, 2013-2017 .....	115
Gráfico 17. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento: recursos financieros e insumos del PRONAE .....	116
Gráfico 18. Otros actores MTSS. Nivel de conocimiento: recursos financieros e insumos del PRONAE .....	117
Gráfico 19. Cantidad de personas beneficiarias por sexo según modalidad de proyecto, 2013-2017 .....	121
Gráfico 20. Población beneficiaria, percepción de la medida en que los proyectos le permitieron generar un empleo, PRONAE 2013-2017 .....	124
Gráfico 21. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento: articulación interinstitucional del PRONAE .....	125
Gráfico 22. Municipalidades, nivel de conocimiento: sobre los recursos financieros e insumos con los que cuenta el PRONAE .....	126
Gráfico 23. Municipalidades, nivel de conocimiento: sobre la escogencia de la población beneficiaria del PRONAE .....	129
Gráfico 24. Municipalidades, nivel de conocimiento: sobre los objetivos del PRONAE .....	129
Gráfico 25. Municipalidades, perspectiva sobre si la modalidad capacitación, es pertinente con las necesidades del cantón .....	131
Gráfico 26. Municipalidades, perspectiva sobre si la modalidad Obra Comunal es pertinente con las necesidades del cantón .....	131
Gráfico 27. Municipalidades, perspectiva sobre si la modalidad Ideas Productivas, es pertinente con las necesidades del cantón .....	132
Gráfico 28. Población beneficiaria, percepción de mejora de infraestructura en su comunidad, PRONAE 2013-2017 .....	132
Gráfico 29. Población beneficiaria, percepción de mejora de la situación de desempleo en su comunidad, PRONAE 2013-2017 .....	173

## RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX del año 2000, 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.

La evaluación de diseño del Programa, se realiza en el marco de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), de agosto de 2017 a enero de 2018, y comprende un período de estudio del Programa de enero de 2013 a junio de 2017. Esta pretende contribuir y dar recomendaciones atinentes para la mejora de la coherencia y racionalidad del Programa, en relación con los servicios de empleo brindados por el MTSS, a partir del análisis del diseño actual de PRONAE, y en función de los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia; así como del análisis de la ejecución de sus distintas modalidades.

Se reconstruye la teoría de intervención del Programa para hacer una propuesta de implementación que sea sostenible y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo, a la vez que se presenta una propuesta de evaluación de resultados (cuasi-experimental), el cual incluye sistemas de información, indicadores, variables, resultados, grupos de tratamiento y comparación, entre otros.

La evaluación es de tipo durante y externa, se sustenta en un enfoque participativo y orientado a la utilización de los resultados. Se utiliza una metodología mixta de evaluación a partir de técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección y análisis de la información. En el siguiente cuadro se muestran las técnicas de evaluación utilizadas.

**Cuadro 1. Resumen de las técnicas de evaluación utilizadas**

<b>Técnica</b>	<b>Tipo de datos</b>	<b>Fuentes de información</b>
<b>Entrevista semi estructurada</b>	Cualitativos y cuantitativos	Fuentes de información Analistas de Proyectos (PRONAE) Actores a nivel interno MTSS Personas de Organizaciones Sociales de Base Personas expertas en empleo Personas de otras Instituciones que tienen relación en temas de empleo
<b>Encuesta telefónica</b>	Cuantitativa	Población beneficiaria
<b>Encuesta <i>online</i></b>	Cuantitativa	Municipalidades
<b>Grupos focales</b>	Cualitativa	Población beneficiaria Analistas de Proyectos (PRONAE) Municipalidades
<b>Análisis documental</b>	Cualitativa	Documentos, Decretos Ejecutivos, manuales, estudios, entre otros
<b>Análisis de base de datos</b>	Cuantitativa	Análisis de las bases de datos del Programa

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

La evaluación pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes de acuerdo con cada uno de los criterios de análisis:

**Cuadro 2. Criterio y preguntas de evaluación**

<b>Criterio</b>	<b>Pregunta</b>
<b>Pertinencia</b>	¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo (MTSS, DNE y DGEN)?
	¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina?
	¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta programática del MTSS y de la DNE?
<b>Eficacia y Eficiencia</b>	¿En qué medida el diseño del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?
	¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige?
	¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intra-institucional?
	¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?
<b>Sostenibilidad</b>	¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?

Fuente: Términos de referencia de la evaluación

## Principales resultados del proceso de evaluación

### Análisis de la pertinencia

Es posible afirmar que en el diseño actual del PRONAE, sus objetivos se ajustan en un 50 % al marco normativo institucional en materia de empleo, debido a que este se centra exclusivamente en brindar un auxilio económico temporal a la población beneficiaria, sin contar con una estrategia definida de generación de empleo.

Se suma a esto, la ausencia de acciones definidas para la incorporación de la equidad de género en el desarrollo de sus modalidades. De acuerdo con el análisis de la base de datos, de los 105 702 beneficios brindados, un 70 % han sido otorgados a hombres y un 37 % a mujeres, en donde, el año 2017 fue el más equitativo con 60 % de los auxilios brindados a población masculina y un 40 % a población femenina. Se constata entonces que no se logra alcanzar la paridad de sexo planteada tanto en el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX como en la Directriz DMT-024-2016.

De acuerdo con estructura organizacional y esquema de operación actual del Programa, la tarea principal del Equipo del PRONAE es promover, analizar y aprobar proyectos presentados por las comunidades, lo que se traduce en una gestión más de carácter reactivo que proactivo. Es factible afirmar, que lo anterior obedece a la carencia de estudios de la dinámica del mercado laboral de acuerdo a especificidades territoriales, poblacionales y de emparejamiento entre oferta y demanda laboral.

Respecto al marco operativo del Programa, se detecta una valoración favorable por parte de la población beneficiaria, en el que el 100 % de las Organizaciones Sociales de Base, opinan que se solucionan o mejoran problemas de infraestructura comunitaria, a la vez que se generan ingresos temporales a las familias. El 59 % de las personas beneficiarias directas encuestadas, señalan que su incorporación en alguno de los proyectos contribuyó a obtener un empleo temporal. Por otra parte un 70 % de las municipalidades que atendieron la encuesta en línea, opinan que la respuesta al problema de desempleo es de buena a regular.

Lo anterior contrasta con que el 94 % la población beneficiaria directa participante de los grupos focales, afirma que al finalizar la dotación del auxilio económico temporal, su situación económica y de desempleo continúa igual. Se observa además, que el 70 % de las personas encuestadas telefónicamente no tenían trabajo al momento de la realización de la misma.

En cuanto a la incidencia social, se logra evidenciar como un aspecto positivo del Programa que un 64 % de la población beneficiaria encuestada señala que a partir de su participación en el PRONAE lograron generar una fuente de ingresos, aunque de forma temporal. De manera que los hallazgos sugieren que el programa logra incidir en zonas de menor desarrollo social, donde se presentan los mayores índices de pobreza y desempleo a nivel nacional, y en zonas afectadas por desastres naturales.

En lo referente a las modalidades del Programa se destaca como evidencia que estas están adaptadas a las necesidades inmediatas de la población beneficiaria, a la vez que tienen un 100 % de concordancia con lo establecido en el Decreto Ejecutivo de su creación.

Sobresale entre los hallazgos que los proyectos ejecutados en el marco del PRONAE han sido mayormente efectivos respondiendo a las necesidades de infraestructura de las comunidades, a este respecto el 79 % las municipalidades encuestadas opina que los proyectos de Obra Comunal son muy beneficiosos. El estudio de la base de datos muestra que durante los cinco años que comprende el proceso de evaluación, se ha atendido a un 88 % de la población beneficiaria mediante las modalidades de Obra Comunal y Obra Comunal en Territorio Indígena, a un 9 % en Ideas Productivas y a un 4 % en Capacitación.

En cuanto a las limitantes, se puede observar que de acuerdo con el juicio experto de las personas especialistas en empleo consultadas, los resultados alcanzados por el Programa son de carácter inmediato y muy leve, y este no logra establecer una relación causal entre el desarrollo de proyectos de infraestructura y la generación de empleo. Situación que se vincula con los bajos niveles de escolaridad de la población beneficiaria, al respecto la base de datos indica que un 23 % cuenta con primaria

incompleta, un 49 % con primaria completa, un 14 % con secundaria incompleta, y solamente un 13% de las personas tiene el grado de secundaria completa.

### Análisis de la eficacia y eficiencia

No se logró identificar de forma explícita una relación causal entre las actividades que el Programa realiza y la consecución de los efectos esperados, acordes a la lógica de la cadena de resultados. Sin embargo, se puede afirmar que el PRONAE está brindando los servicios y los productos previstos en su diseño. Debido a lo cambiante de la dinámica del mercado laboral, los objetivos del Programa no se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo, dadas al menos las siguientes 5 situaciones mencionadas por todas las personas expertas en empleo consultadas: i. Ausencia de opciones de empleo sostenible para personas en situación de vulnerabilidad social y con bajos niveles educativos, lo cual afecta, principalmente, a la población joven y a las mujeres; ii. Ausencia de concordancia entre la oferta y la demanda laboral; iii. Ausencia de estudios de prospección laboral, sobre los cambios en las tendencias en el sector ocupacional; iv. Dinámica del mercado laboral altamente cambiante, lo que requiere de la inclusión de nuevas tecnologías y la incorporación de la llamada “cuarta revolución industrial”; v. Dificultad de acceso y poca información de la población sobre los programas y servicios de empleo a nivel institucional, especialmente en las comunidades más alejadas.

Es pertinente agregar que el PRONAE presenta retos de articulación con otros programas, proyectos y servicios a nivel interinstitucional para maximizar sus niveles de eficacia y eficiencia. Se detecta, a su vez, cierto nivel de desconocimiento sobre los servicios brindados por el Programa, al respecto, las 6 personas representantes institucionales entrevistadas, señalaron desconocer los mismos; a excepción de las municipalidades (específicamente las áreas de Gestión Vial) en las que un 67 % de las encuestadas estimaron que su nivel de articulación con el Programa era de regular a muy bueno, un 19% indican que es malo y muy malo y un 14 % no respondieron.

En el PRONAE, al igual que en otros programas y proyectos del Estado Costarricense, el trabajo intrainstitucional enfrenta el reto de superar la lógica cotidiana del trabajo aislado, el desconocimiento de las otras ofertas programáticas en materia de empleo por parte del personal técnico, y el tener que responder a un modelo tradicional de gestión estatal.

Los mecanismos de coordinación, comunicación y de gestión son distintos en los diferentes programas del MTSS, presentando una débil articulación y poca información intrainstitucional de las labores que se podrían desarrollar de forma conjunta.

### Propuesta de rediseño del Programa

Uno de los objetivos orientadores de la presente evaluación, vinculado con el criterio de sostenibilidad, tiene que ver con el desarrollo de una propuesta de implementación que parta de las fortalezas y oportunidades de mejora del Programa, de forma que permitan al PRONAE mejorar su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo. Se proponen los siguientes pasos a partir de la implementación de una experiencia piloto:

**Paso 1:** Definición de un nuevo esquema de operación: pasar de una lógica de Analistas de Proyectos a Analistas de la Dinámica de Empleo a nivel territorial, para esto se propone una alianza con los Concejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), o con los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) (según la posibilidad de recursos) para la realización de diagnósticos y estudios sobre la dinámica laboral para determinar la oferta programática del PRONAE según cada territorio de acción.

Ampliar el accionar del Programa, a partir de las articulaciones institucionales por medio de convenios de cooperación con las municipalidades, centros de formación; así como de alianzas público privadas con empresas. Continuar el vínculo con las ADI, Juntas de Educación y otras Asociaciones de Base, para la identificación de posible población beneficiaria, aprovechando el nivel de credibilidad del PRONAE en las comunidades.

**Paso 2:** Establecimiento de perfiles de entrada y salida de a población beneficiaria, en cada una de las modalidades de trabajo, enfocado a la inserción en el mercado laboral.

**Paso 3:** Estrategia de promoción, divulgación e información en cada uno de los territorios a intervenir, respecto a las modalidades de trabajo y servicios a brindar, en concordancia con los estudios de prospección y de análisis de la de dinámica laboral.

**Paso 4:** Aplicación de la Ficha FIS, para la posible incorporación de población beneficiaria de niveles 3 y 4.

**Paso 5:** Selección de personas beneficiarias según cada una de las modalidades ofrecidas en los cantones, y gestión de referencias de las personas beneficiarias a otras modalidades y programas de acuerdo a sus necesidades diferenciadas.

**Paso 6:** Se propone la implementación de la modalidad de Capacitación por un período de 3 meses. Esta será la puerta de entrada a cada una de las otras modalidades, de esta forma fortalecer los perfiles de salida de la población beneficiaria.

**Paso 7:** Implementación de las modalidades de Obra Comunal, Obra Comunal en Infraestructura en Territorio Indígena, Ideas Productivas y Capacitación Ocupacional.

**Paso 7.1:** La modalidad Obra Comunal es la más recomendada para personas con baja escolaridad, se propone que al finalizar el proceso de capacitación, durante 3 meses se desarrolle de un proyecto de Obra Comunal, ya sea de infraestructura o de carácter social, en convenio con Asociaciones, Juntas de Educación, entre otras, en donde se puedan realizar por ejemplo el arreglo manual de vías, o el cuidado de personas adultas mayores, y las personas beneficiarias adquieren competencias y habilidades relacionados con un oficio.

**Paso 7.2:** En la modalidad Ideas Productivas se propone que para el ingreso de las personas benefi-

ciarias, estas tengas identificadas una idea de negocio viable. A partir de la capacitación recibida en temáticas relacionadas con empresariedad el Programa apoyará a estas personas por 3 meses más, en el proceso de su idea productiva.

**Paso 7.3:** en la modalidad de Capacitación Ocupacional, se propone que sea desarrollada en convenios con empresas desde el modelo de alianzas público privadas; durante los 3 primeros meses se propone que las personas beneficiarias reciban capacitaciones temáticas a lo interno de las empresas, y los siguientes 3 meses el desarrollo de la práctica profesional en el mismo lugar.

**Paso 8:** Seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas.

Acompañada de la propuesta de implementación de un rediseño del Programa, se recomienda la realización de una evaluación de resultados cuasi-experimental, bajo criterios de rigurosidad científica, como prueba final del valor de un programa de desarrollo para generar mejoras en la calidad de vida de las personas beneficiarias.

Los métodos aplicados en una evaluación de resultados se basan en enfoques cuantitativos (diseños experimentales y cuasi-experimentales, modelos multivariados de análisis de datos), y en este caso en particular, los resultados son indicadores de empleo o autoempleo, que pueden visualizarse como resultados intermedios en la cadena de resultados del PRONAE. El paso a paso para realizar la evaluación de resultados corresponderá a:

**Paso 1:** Selección de la muestra de personas beneficiarias para cada uno de los dos estratos (GAM y Resto del País) según cada modalidad.

**Paso 2:** Selección de la muestra de control de personas no beneficiarias del PRONAE.

**Paso 3:** Equilibrar la muestra de control por género.

**Paso 4:** Generar un archivo plano conjunto, para los dos estratos y los dos grupos, conteniendo las variables del estudio.

**Paso 5:** Estimar los modelos de regresión multinivel para el Gran Área Metropolitana (GAM) y Resto del País.

**Paso 6:** Concluir si existe o no evidencia de un efecto de relevancia, el coeficiente beta estandarizado que representa la diferencia de diferencias entre los grupos de intervención y control debería ser estadísticamente significativo y con un valor de al menos 0.15.

Para propósitos descriptivos y de monitoreo, se sugiere generar un formulario específico que completaría cada persona para poder recibir los beneficios de alguna de las modalidades del PRONAE.

## Recomendaciones

### Para el Despacho del MTSS:

- Fortalecer el PRONAE: los resultados encontrados son positivos, es de los pocos programas estatales en llegar a zonas de menor desarrollo. Se han creado beneficios de forma parcial para la población en situaciones de pobreza, pobreza extrema, desempleo, y subempleo. Existe un importante compromiso por parte de las personas Analistas de Proyectos; a la vez que se observa una visión estratégica de parte de las jefaturas de la DGE y la DNE; y un alto conocimiento de las comunidades y del tejido social por parte del equipo de trabajo del Programa.
- Fortalecer los aspectos que necesitan ajustes, por ejemplo aprobación de cambios en la Ficha de FODESAF de acuerdo a las debilidades encontradas en la evaluación. Aprobación e implementación de la propuesta de rediseño y la propuesta de evaluación cuasi-experimental. Darle seguimiento a la propuesta de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) para integración de un Sistema Público de Empleo y la ventanilla única de empleo.
- Enfocar el accionar del MTSS en materia de empleo, a partir de diagnósticos y estudios a nivel nacional y territorial, desde la creación de estrategias articuladas. Generación de un modelo de gestión de parte del Estado en materia de empleo. Darle seguimiento a las recomendaciones de la OCDE respecto a aumentar el presupuesto del MTSS para asegurarse que se pueda asumir un rol de liderazgo en el diseño y la implementación de programas y políticas de mercado laboral
- Crear convenios con las Universidades, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entre otras para la realización de estudios de prospección laboral, que permitan dirigir claramente la oferta y la demanda a nivel país.
- Estudiar la viabilidad de implementar una Política Nacional de Empleo, en coordinación con el sector social y empresarial, que establezca claramente las articulaciones entre los diferentes sectores, con estrategias que apunten a la generación de fuentes de empleo desde los criterios de territorialidad, y con planes de acción centrados en la gestión por resultados.
- Ajustar el número de subsidios a otorgar, de manera que con el personal actual puedan implementarse procesos de monitoreo y seguimiento de los proyectos y perfiles de salida de la población beneficiaria; detectar casos en los cuales se requiere de otras intervenciones, además de hacer referencias claras a otros programas según corresponda.

### Para la Dirección Nacional de Empleo y Jerarcas de Otras Instituciones:

- Aprovechar los CCCI como espacios para la realización de diagnósticos sobre las necesidades territoriales y la situación de empleo, que permitan definir la oferta programática del PRONAE a nivel cantonal.
- Ampliar el requisito de ingresos de la población beneficiaria que cuenten con la Ficha FIS en los niveles 3 y 4.

#### Para el Departamento Generación de Empleo:

- Realizar una actualización de la Ficha de FODESAF con el fin de ajustarla al Decreto Ejecutivo N.º 29044-TS-COMEX, que incorpore el fomento del empleo como eje principal, la superación de brechas de la población joven con bajos niveles de escolaridad, la incorporación de mujeres en condición de jefatura de hogar, y población con discapacidad.
- Establecer perfiles de entrada y salida de la población beneficiaria en cada una de las modalidades propuestas en el rediseño. Definir mecanismos e instrumentos de referencias internas de las personas beneficiarias para otras modalidades u otros programas del MTSS.

#### Para el Departamento de Generación de Empleo y Unidad de Equidad de Género:

- Combatir la discriminación y contribuir a cambiar los estereotipos de género, apuntando hacia la disminución de las brechas de desempleo en la población femenina, por medio de coordinaciones interinstitucionales, con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Red de Cuido, y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para capacitaciones en sensibilidad de género a las comunidades. Incorporación de acciones afirmativas en esta materia, en la Ficha del Programa.

#### Para la Dirección Nacional de Empleo y el Departamento de Generación de Empleo:

- Introducir mecanismos de evaluación y monitoreo de carácter permanente que permitan determinar la efectividad del Programa de acuerdo a la realidad del mercado laboral, algunas de las acciones en ese sentido podrían ser: mejorar el sistema de información para incluir datos más significativos al Programa, en donde se incluyan variables como ingresos, situación económica, cursos aprobados, modalidades en las que la persona ha participado, número de teléfono, tipo de aseguramiento, entre otras. Contemplar los indicadores requeridos para el desarrollo de la evaluación cuasi-experimental.
- Reforzar los conocimientos y competencias del personal de la DNE, por medio de espacios de integración y comunicación sobre el quehacer de la Dirección, sus diferentes programas, la problemática de desempleo. Divulgación de las acciones del Programa.
- Implementación una estrategia de comunicación clara en las comunidades de forma tal que se logre integrar y articular una oferta clara de los programas del MTSS y las diferentes formas de tener acceso a los mismos por parte de la población beneficiaria.
- Incrementar convenios con empresas para el establecimiento de alianzas público privadas. Mejorar los convenios de cooperación con las municipalidades y otras instituciones clave.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento se constituye en el Informe Final de la evaluación de Diseño del PRONAE ejecutado por la DNE del MTSS. La evaluación se encuentra en el marco de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, y bajo la supervisión del MIDEPLAN, este último, de acuerdo con la Ley N.º 5525 y el Decreto Ejecutivo N.º 35755 es el ente encargado de coordinar la evaluación en el sector público costarricense; quien, a su vez, firmó un “Convenio de Cooperación” con el MTSS para la realización de dicha evaluación.

FLACSO-Sede Académica Costa Rica fue la institución contratada para su ejecución. Los objetivos orientadores de la presente evaluación correspondieron a:

### Objetivo general:

Evaluar el diseño del PRONAE ejecutado por la DNE para contribuir a la mejora de su coherencia y racionalidad en relación con los servicios de empleo del MTSS.

### Objetivos específicos:

1. Identificar el diseño actual de PRONAE, estableciendo las interacciones, así como la ejecución de sus distintas modalidades (ideas productivas, capacitación, obra comunal, obra comunal en territorio indígena y Empléate).
2. Valorar el diseño del PRONAE en función de los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.
3. Elaborar recomendaciones basadas en el análisis y valoraciones realizadas que permitan una mejora en la coherencia y racionalidad del diseño del Programa.
4. Reconstruir la teoría de intervención del Programa y una propuesta de implementación que sea sostenible, y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo.
5. Elaborar una propuesta de evaluación de resultados (cuasi-experimental) del Programa, incluyendo sistemas de información, indicadores, variables, resultados, grupos de tratamiento y comparación, entre otros, que se vincule con la teoría de intervención reconstruida.

El MTSS identificó la necesidad de llevar a cabo el proceso de evaluación debido a que el PRONAE no contaba con un diseño de Programa establecido. Fue necesario revisar, profundizar y reconstruirlo a la luz de la conceptualización de la problemática que le dio origen y que este pretende solventar.

La evaluación se orientó al análisis sobre la eficacia, la pertinencia y la eficiencia del funcionamiento de la intervención realizada por el Programa, la forma en que funciona y las razones de lo mismo, el contexto en el que se desarrolla, la población beneficiaria, y las oportunidades de mejora para su implementación. Lo anterior dio como resultado, a partir de un carácter formativo, una propuesta para su reconstrucción.

Los actores centrales sujetos de evaluación comprenden tres niveles: i) los (as) funcionarios (as) del PRONAE, la DNE y el DGE, así como actores involucrados en la dinámica del Programa; ii) los (as) gestores (as) de empleo municipales, las Asociaciones de Base y iii) las personas beneficiarias finales de los servicios del Programa.

De acuerdo con lo planteado en los términos de referencia (TdR), los usos potenciales de los resultados de la presente evaluación se orientan principalmente hacia la toma de decisiones basadas en la evidencia por parte de las personas ejecutoras del Programa, orientadas a lograr un mejor desempeño y generación de mayores resultados para la población beneficiaria, así como el aprendizaje institucional sobre aspectos de interés para el Programa y la promoción de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, siendo este último, un elemento relevante para la legitimidad y la transparencia del PRONAE.

Adicionalmente, la presente evaluación pretende dar pistas para que en el “marco de la GpR se facilite la toma de decisiones de manera oportuna, lo que redundará en la mejora de la gestión pública, posibilita el aprendizaje a nivel institucional, además facilita la rendición de cuentas y la transparencia en beneficio de la ciudadanía” (MIDEPLAN, 2017, p. 9).

Por su parte, el presente documento se encuentra estructurado de la siguiente forma: un primer capítulo referente a la Teoría de la Intervención del Programa, en el cual se detalla el contexto general de la intervención, el problema que la origina y sus objetivos, los actores claves y la lógica causal de la intervención, así como los factores externos que han potenciado o limitado la solución del problema.

Un segundo capítulo, respecto al diseño y proceso de la evaluación, en el cual se abordan los objetivos, las preguntas, los alcances y la metodología utilizada. De este último punto, destacan las fuentes de información, los métodos, las técnicas, la matriz de evaluación y los procedimientos de levantamiento y el análisis de información utilizados; así como las principales limitaciones del proceso evaluativo y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación.

El tercer capítulo se concentra en la presentación de los hallazgos de acuerdo con cada una de las interrogantes de evaluación; en el cuarto, la propuesta de rediseño del Programa y la propuesta de evaluación de resultados (cuasi-experimental). El quinto capítulo refiere a las conclusiones; el sexto, a las recomendaciones y el séptimo, a las lecciones aprendidas a partir del proceso desarrollado.

## CAPÍTULO 1

# DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN

La Teoría de la Intervención (TI) *es la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo* (MIDEPLAN, 2017, p. 7).

El presente capítulo se propone exponer los principales elementos que conforman la TI del Programa evaluado. De acuerdo con MIDEPLAN (2017), estos corresponden a la evolución histórica del Programa, el marco normativo que le da sustento, el ámbito sectorial, institucional y organizativo, los actores claves de la intervención, los factores externos que han fomentado u obstaculizado la solución de la problemática, rasgos y características sobre la temática específica en la que se desenvuelve la intervención y otras intervenciones complementarias al Programa.

## 1. Evolución histórica del Programa PRONAE

De acuerdo con las Fichas Descriptivas (2014-2017) del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX del año 2000, como un programa del MTSS que atiende a población en condición de pobreza y desempleo. Este fue asignado a la DNE debido a que la Ley Orgánica N.º 1860 del MTSS da la responsabilidad a esta Dirección de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada.

Las mismas fichas señalan que sus objetivos orientadores corresponden a:

### 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:

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

5. Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes dentro del rango de 17 a 24 años de edad, que no estudian ni trabajan, que además se encuentran en condición de desempleo o inactividad laboral, y se ubican por debajo de la línea de pobreza, mediante capacitaciones técnicas/ocupacionales, vinculadas con la demanda ocupacional insatisfecha pariendo de los señalamientos del mercado laboral. Se abarca, también, a personas jóvenes con discapacidad en el rango de los 17 a 35 años, que presentan las condiciones anteriormente descritas.

El PRONAE se desarrolla a partir de cinco modalidades de trabajo, a saber: Ideas Productivas, Capacitación, Obra Comunal, Obra Comunal en Territorio Indígena (a través de la Ley N.º 8783 del FODESAF) y Empléate. Este último fue incorporado al Programa a partir de la modificación al Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, en el año 2012. Se creó como Programa, en 2010, *como una estrategia público-privada de promoción del empleo para personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, la cual, según su documento de creación, se fundamenta en alianzas entre instituciones públicas, sector empresarial y organizaciones no gubernamentales con el propósito de capacitar a los jóvenes con miras a su inserción al mercado laboral* (MIDEPLAN, 2016, p. 32), el cual a su vez cuenta con 3 “submodalidades”, a saber: Avancemos Más, Por Mí y Empléate Inclusivo.

Empléate cuenta a su vez, con una evaluación de diseño, proceso y resultado, desarrollada por MIDEPLAN en 2016, por lo que se retomarán los principales elementos para el análisis de dicha modalidad en la presente evaluación, porque, para su estudio, no realizó trabajo de campo como en el caso de las otras modalidades.

La población meta de PRONAE se sustenta en el artículo N.º 25 de la Ley de DESAF N.º 5662 y sus reformas, según Ley N.º 8783, el cual indica que dicha población deberá presentar condición de pobreza de los niveles 1 y 2; es decir, pobreza y pobreza extrema. De acuerdo con dicho artículo, *las personas beneficiarias del FODESAF serán los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema*. Para determinar la condición de pobreza de la población que atiende el Programa, se verifica si la persona cuenta con la Ficha de Información Social (FIS) del IMAS, si está vigente y si se encuentran en condición de “pobreza o pobreza extrema”.

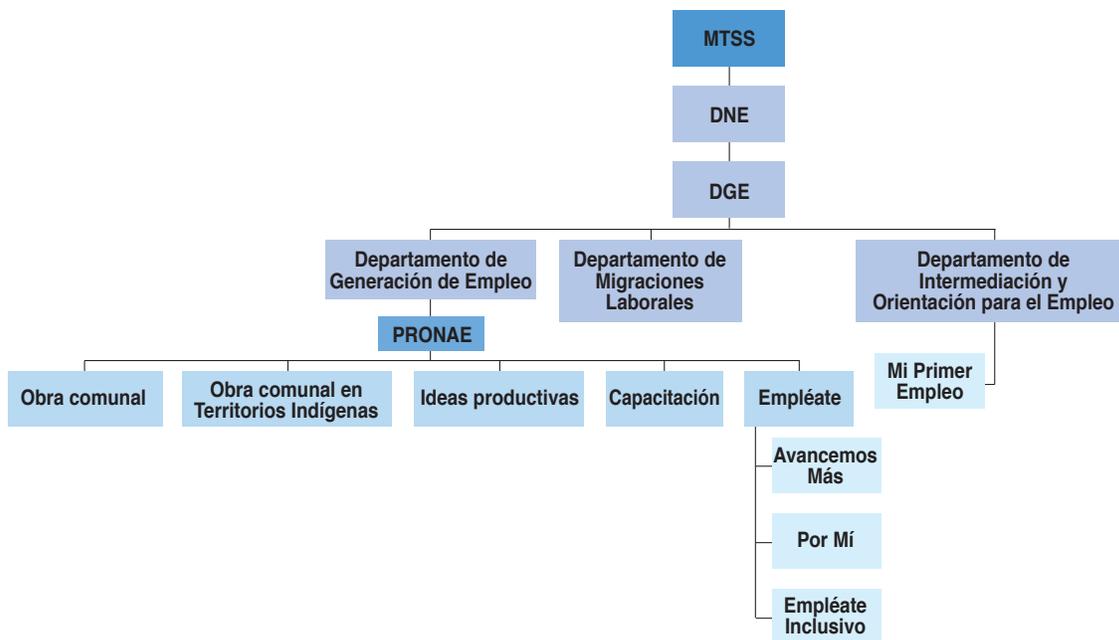
Asimismo, se observan otros requisitos para la población beneficiaria del Programa, los cuales corresponden a ser una persona:

1. Jefe de familia o con responsabilidad familiar.
2. Ser mayor de 15 años (modalidad Empléate).
3. Desocupada involuntaria o subempleada.
4. Residente en la zona donde se desarrolla el proyecto.

En la actualidad, las modalidades: obra comunal, obra comunal en territorios indígenas, capacitación e ideas productivas, son agrupadas y trabajan de forma separada (recursos y personal) de Empléate;

en su ejecución, intervienen seis Analistas de Proyectos y una jefatura: quienes tienen una región a cargo (Central, Brunca, Chorotega, Pacífico Central, Caribe y Huetar Norte). A continuación, se detalla la estructura organizacional del Programa en la figura número 1.

Figura 1. Estructura organizacional del PRONAE



Fuente: elaboración propia

En el siguiente cuadro se resume la estrategia de atención que el Programa realizó durante los últimos años. Se observa que las modalidades capacitación, ideas productivas, obra comunal y obra comunal en territorios indígenas son distribuidas (no se especifica el dato exacto según modalidad) en las seis regiones de atención del país. Se asigna una cantidad similar de población por atender, por región durante los tres años, mientras que a Empléate se le asigna una cantidad total general no distribuida por región de población beneficiaria meta en 2017.

Se observa, también, que la Ficha Descriptiva de 2014, no especifica ese dato, y que el Programa no cuenta con la Ficha de 2013.

Cuadro 3. Estrategia de atención de población beneficiaria del PRONAE, según región

Región	Cantidad de personas (absolutos) 2017	Cantidad de personas (absolutos) 2016	Cantidad de personas (absolutos) 2015	Cantidad de personas (absolutos) 2014
Central	1.442	1.358	1.277	No se especifica
Brunca	1.417	1.334	1.255	No se especifica
Chorotega	1.442	1.358	1.277	No se especifica
Pacífico Central	1.442	1.358	1.277	No se especifica
Caribe	1.417	1.334	1.255	No se especifica
Huetar Norte	1.442	1.358	1.277	No se especifica
Empléate	17.791	8.752	8.336	No se especifica
<b>Total</b>	<b>8.602</b>	<b>8.100</b>	<b>7.618</b>	---

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Fichas Descriptivas PRONAE 2014-2017

Cuadro 4. Planificación presupuestaria PRONAE, según año y modalidad

Modalidad	Presupuesto 2017	Presupuesto 2016	Presupuesto 2015	Presupuesto 2014
Obra comunal	¢600.510.000,00	¢3.499.830.000,00	¢2.000.035.000,00	No se especifica
Obra comunal en Territorio Indígena	¢1.349.020.000,00	¢1.285.935.000,00	¢1.217.115.000,00	No se especifica
Capacitación	¢199.800.000,00	¢1.400.080.000,00	¢399.970.000,00	No se especifica
Ideas productivas	¢199.985.000,00	¢2.100.120.000,00	¢1.600.065.000,00	No se especifica
Empléate	¢9.999.600,00	¢7.000.000.000,00.	¢10.000.000.000,00	No se especifica
<b>Total</b>	<b>¢7.753.905.000,00</b>	<b>¢8.285.965.000,00</b>	<b>¢5.217.185.000,00</b>	---

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Fichas Descriptivas PRONAE 2014-2017

Cuadro 5. Ejecución presupuestaria PRONAE, según año y modalidad

Modalidad	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Obra comunal	1.225.525.000	2.313.180.000	6.055.662.500	2.419.106.250	105.172.500	12.118.646.250
Obra comunal en Territorio Indígena	0	551.160.000	1.243.200.000	1.488.047.500	472.120.500	3.754.527.500
Capacitación	17.937.500	12.420.000	252.365.000	341.047.500	19.980.000	643.750.000
Ideas productivas	82.600.000	210.690.000	867.187.500	311.586.250	28.027.500	1.500.091.250
Empléate	4.170.500.000	4.285.100.000	6.080.900.500	9.451.725.000	2.149.200.000	26.137.425.000
<b>Total</b>	<b>5.496.562.500</b>	<b>7.372.550.000</b>	<b>14.499.315.000</b>	<b>14.011.512.500</b>	<b>2.774.500.000</b>	<b>44.154.440.000</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de FODESAF

En el año 2013, no se había empezado a implementar aún la modalidad obra comunal en territorio indígena.

En relación con la planificación presupuestaria de PRONAE, y tal y como se ejemplifica en el cuadro 2, durante el año 2016 se asignó el mayor monto económico para el desarrollo de las modalidades.

Se observó que las diferencias entre la programación 2017 y las metas PND correspondieron a que, para el año 2017, se contó con menor presupuesto en comparación con el año anterior para las modalidades Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación.

De igual forma, a partir de 2016, el Programa cuenta con la Directriz DMT-024-2016, en la cual se establecen algunos considerandos de importancia para la ejecución del Programa, los cuales corresponden al hecho de que PRONAE deberá atender los proyectos prioritariamente de acuerdo con las siguientes variables:

- Metas del PND 2015-2018 y atención de regiones con mayores tasas de desempleo.
- Prioridad de modalidades: 1. Ideas Productivas, 2. Capacitación, 3. Obra Comunal.
- 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 Desarrollo. Con prioridad de personas postulantes que se incluyan en anteproyectos por primera vez.
- Atención a las estacionalidades de productos agrícolas y sector pesca (Veda) de acuerdo con los datos del Observatorio del Mercado Laboral del MTSS.
- Incorporación de mujeres (al menos, 50 % del proyecto) y/o personas con discapacidad (al menos, 20 % de personas en el proyecto).

- La DGE asignará una distribución presupuestaria cantonal a partir de los criterios del Índice Cantonal de Desarrollo y distritos prioritarios (PND).
- En la modalidad de obra comunal, se asignó para el 2017, un 6 % del presupuesto total para proyectos de Desarrollo Sostenible y Conservación del Medio Ambiente (intervención de humedales con los permisos y compromisos correspondientes de SINAC).

## 2. Marco normativo que le da sustento

La normativa nacional que le da sustento al Programa corresponde a:

- Fichas Descriptivas PRONAE 2014-2017
- Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX
- Decreto Ejecutivo N.º 037143-MTSS-COMEX
- Directriz MDT-024-2016-MTSS
- Ley Orgánica N.º 1860 del MTSS
- Artículo N.º 3, inciso i, Ley N.º 8783 del FODESAF
- Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2020
- Criterios Primarios para la Aplicación de Presupuesto PRONAE 2016
- Estrategia Nacional de Empleo y Producción 2014-2018
- Manual Descriptivo de Cargos del MTSS (2016).

## 3. Ámbito de acción del PRONAE

El PRONAE, se enmarca en las estrategias sectoriales de Trabajo y Seguridad Social, las cuales son detalladas a continuación.

### 3.1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

EL MTSS se creó el 21 de abril 1955 con la Ley 1860. En 1971, tuvo una reforma mediante el Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta entidad tiene a su cargo “la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y a previsión social y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo de fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia en los vínculos creados por el trabajo y los que tiendan a mejorar las condiciones de vida del pueblo costarricense” (MTSS, 2017).

La estructura actual del MTSS consta de un ministro, tres viceministros cada uno con dedicación a una de las tres áreas del MTSS: área laboral, área de Seguridad Social y área de Economía Social Solidaria. A su vez, existen cuatro órganos superiores: el Consejo Superior de Trabajo, el Consejo Nacional de Salarios y el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo de Nacional de la Persona Joven (MTSS, 2017).

El MTSS utiliza como instrumento jurídico el Código de Trabajo. Actualmente, con la Reforma Procesal Laboral, donde se integran las ratificaciones internacionales. Además, otras leyes en materia laboral, como los son la Ley de Protección al Trabajador, la Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley de Igualdad de Oportunidades y Ley del Consejo Nacional de Salarios, entre otras (MTSS, 2017).

Esta institución contempla como prioridades aquellas enmarcadas en las diferentes líneas de acción: empleo, economía social solidaria, inspección laboral, salud ocupacional, pensiones, seguridad social desarrollo social y asignaciones familiares.

Una de las prioridades institucionales es el Programa Nacional de Intermediación de Empleo que contempla los siguientes objetivos institucionales:

- Lograr la inserción laboral de población con discapacidad con base en las exigencias del mercado de trabajo por medio del proceso de inclusión a nivel nacional.
- Elaboración de diferentes instrumentos de información y divulgación en materia migratoria con fines laborales, que facilite la atención y la orientación de consultas integrando género y condición migratoria.
- Determinar los sectores productivos de zonas geográficas interesadas en incorporar fuerza laboral extranjera por medio de estudios técnicos y especializados.
- Coordinación interinstitucional para el desarrollo de proyectos productivos.
- Contribuir en la erradicación del trabajo infantil y la restitución de derechos de los adolescentes trabajadores por medio de personas informadas acerca del Capítulo VII del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Apoyar por medio de subsidio económico del PRONAE proyectos socioproductivos a mujeres jefas de hogar.
- Personas en condición de desempleo y pobreza vinculada en proyectos de infraestructura comunal, socioproductivos y capacitación con ingresos temporales a nivel nacional.
- Generación de emprendimientos productivos con apoyo económico del PRONAE.
- Alianzas estratégicas para la elaboración de un estudio prospectivo de empleo en las zonas de residencia de las mujeres y los hombres indígenas, afrodescendientes y migrantes.
- Empleo temporal a personas indígenas con apoyo económico.
- Estrategia del Programa Empléate para aumentar el número de mujeres jóvenes con capacidades desarrolladas para su inserción laboral.
- Alianzas estratégicas para la elaboración de un estudio prospectivo de empleo en las zonas de residencia de las mujeres y los hombres indígenas, afrodescendientes y migrantes.

En este contexto la Inversión Social Pública (ISP) toma protagonismo. En el año 2016, se reportó un aumento del 3,5 % de ISP con respecto al año anterior, donde un tercio fue asignado al sector educación. A nivel país, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) es una de las principales herramientas del Estado para luchar contra la pobreza. En el año, 2016 se registró un

gasto de 265.263 millones. De este monto, el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del MTSS (Programa compensatorio) recibió 11.806 millones (Programa Estado de la Nación, 2017).

### 3.2. Plan Rescate 2014-2018. Estrategia Nacional de Empleo y Producción

Los gobiernos han reconocido las problemáticas del acceso y la calidad de empleo en los mercados laborales. Por ello, en el actual gobierno el “Consejo de Gobierno de la República de Costa Rica tomó un acuerdo para colocar la política de empleo como objetivo estratégico institucional del Estado costarricense para combatir la pobreza y la desigualdad”, a cargo del Ministro de Trabajo. Como parte de este acuerdo, se creó la Estrategia Nacional de Empleo y Producción para “ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social, y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad”.

Este Plan se sustenta en los valores de la Administración Solís Rivera 2014-2018, a saber:

1. Respetando los derechos laborales y su patrimonio natural.
2. Promoviendo una mejor distribución de la riqueza para alcanzar el bienestar individual y colectivo.
3. Basado en una apropiada tecnificación y centrado en el desarrollo democrático de una cultura del conocimiento y la información.

Para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan, se establecieron tres ejes y sus respectivas estrategias, lo cual se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 6. Ejes y estrategias del Plan Rescate 2014-2018**

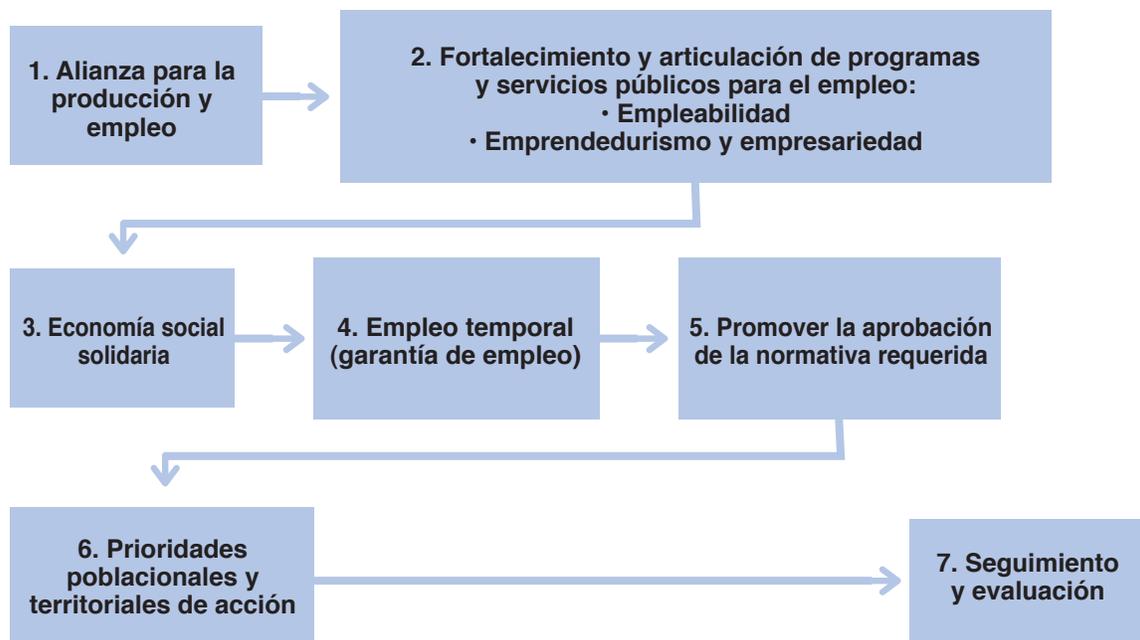
Ejes	Estrategia
<b>Demanda laboral</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La política económica incluya la creación de empleo de calidad</li> <li>2. Fomento de la producción nacional:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• La articulación productiva</li> <li>• La reactivación del sector agrícola</li> </ul> </li> <li>3. Crear alianzas por la producción y el empleo</li> <li>4. El desarrollo de la economía local debe estar vinculado a estrategias poblacionales y territoriales de empleo</li> <li>5. Promover y fomentar la organización y asociatividad en el sector de la Economía Social Solidaria</li> <li>6. La creación de programas que garanticen la generación de empleo de calidad</li> </ol>
<b>Oferta laboral</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prospección e intermediación para la fuerza laboral</li> <li>2. El desarrollo del talento humano</li> <li>3. El desarrollo emprendedor, y el cuidado infantil</li> </ol>
<b>Calidad de empleo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una política de salarios mínimos activa</li> <li>2. Transformación de la inspección del trabajo</li> <li>3. Fomento a la formalización del empleo informal</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

Como estrategia para el corto plazo, se plantea crear alianzas entre jerarcas institucionales y coordinación público-privada para impulsar a los sectores con mayor potencial de generación de empleo. También, se considera la necesidad de articular los diferentes programas que se están llevando a cabo a nivel nacional en materia de empleo para evitar la duplicidad de acciones. Para ello, se potenciarán las Oficinas Locales de Empleo, el fortalecimiento del programa Empléate identificación de instituciones clave para la capacitación como el INA, MEP, CINDE y CONARE.

Para fomentar la alianza por la Economía Social Solidaria el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) creó la Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social. El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del MTSS y Manos a la Obra del IMAS, dirigidos a población desempleada en situación de pobreza, serán los encargados de brindar ayuda económica temporal a los beneficiarios por su participación en proyectos de interés comunal, también, por medio de la capacitación y el autoempleo. En todos los casos, las estrategias se idearán en términos poblacionales y territoriales. Por último, se promoverá el seguimiento y la evaluación de los proyectos.

Figura 2. Estrategia de empleo a corto plazo del Plan Rescate 2014-2018



Fuente: elaboración propia a partir del Plan Rescate 2014-2018

### 3.3. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante propone como elemento central la reducción de la desigualdad y la pobreza en el país, donde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) le corresponde coordinar las acciones gubernamentales. Uno de los tres pilares del PND es “Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad”, aspecto en el que tiene injerencia el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para así responder a una de las grandes problemáticas de Costa Rica.

En las metas del PND 2015-2018 se incluye en la estrategia del Sector Trabajo metas relacionadas con el MTSS. El sector trabajo y seguridad social aporta a los pilares del PND un 10 % en “Gobierno abierto, transparente y eficiente, en lucha frontal contra la corrupción”; 35 % en “impulsar el crecimiento económico y generar empleos de calidad” y un 55 % en el “combate a la pobreza y reducción de la desigualdad” (PND 2015 - 2018).

El sector trabajo forma parte del conjunto de sectores que organizan al grupo de instituciones públicas, esta forma de organización es complementaria a la arquitectura y gestión de recursos públicos. La estrategia nacional de empleo y producción contempla como estrategias la demanda laboral, la oferta laboral y la calidad de empleo. Para lograrlas deben intervenir una serie de instituciones gubernamentales, entre ellas, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (PND 2015-2018). Esta estrategia contempla los siguientes elementos:

Cuadro 7. Ejes y estrategias del Plan Rescate 2014-2018

<b>Estrategia Nacional de Empleo y Producción</b>		
<b>Demanda laboral</b>	<b>Oferta laboral</b>	<b>Calidad de empleo</b>
Política económica con objetivos de empleo. Fomento de la producción con mayor impacto en el empleo. Alianza para la producción y el empleo. Alianza para la economía social solidaria. Programas de garantía de empleo.	Intermediación y prospección para la fuerza laboral. Desarrollo del talento humano. Cuidado infantil.	Política activa de salarios mínimos. Transformación de la inspección de trabajo. Formalización del empleo informal.

Fuente: MIDEPLAN (2015)

Además, para el sector laboral se crearon tres objetivos sectoriales que deben alcanzar dichas instituciones: 1) aumentar la empleabilidad de la población en edad de trabajar favoreciendo la generación de empleo como mecanismo para la inclusión social; 2) tutelar el cumplimiento de la legislación laboral para la restitución de los derechos laborales de las personas asalariadas del sector privado; 3) disminuir el trabajo infantil y sus peores formas y el trabajo adolescente en Costa Rica (PND 2015-2018). A esta estrategia, se vinculan los siguientes programas y proyectos:

- Programa de empleabilidad con énfasis en grupos vulnerables
- Programa Empléate
- Programa Nacional de Empleo
- Sistema Nacional de Intermediación de Empleo
- Programa de fomento y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas
- Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa
- Programa de promoción de la organización y desarrollo cooperativo
- Desarrollo y fortalecimiento de la Economía Social Solidaria
- Homologación de las competencias laborales en las ocupaciones por medio del Marco Nacional de Cualificaciones
- Tutelaje y fiscalización de los derechos laborales
- Pensiones y Jubilaciones
- Programa de erradicación del trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso

El PND 2015-2018 plantea tres objetivos nacionales a cumplir por el Gobierno Solís Rivera, 1) generar mayor crecimiento económico caracterizado por más y mejores empleos; 2) reducir la pobreza en general y, particularmente, la pobreza extrema y disminuir la desigualdad social y territorial y; 3) luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente, eficiente y efectivo. Ante estos, tienen mayor pertinencia las instituciones con Inversión Social Pública (ISP), como lo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (MIDEPLAN, 2015).

#### 4. Actores sociales involucrados en el desarrollo de la intervención

Como parte de la comprensión del Programa, es importante identificar aquellos actores<sup>1</sup>, que tienen intereses, al menos, potenciales respecto a un tema o un objetivo de cambio relacionado con el programa o proyecto en estudio, de acuerdo con los intereses que se desean defender, o su grado de influencia en el programa en términos de su concepción, planificación y ejecución (GTZ, s.f.).

A continuación, se retoma la identificación de actores o agentes involucrados en el desarrollo de la modalidad Empléate, elaborada durante la evaluación desarrollada por MIDEPLAN (2016).

---

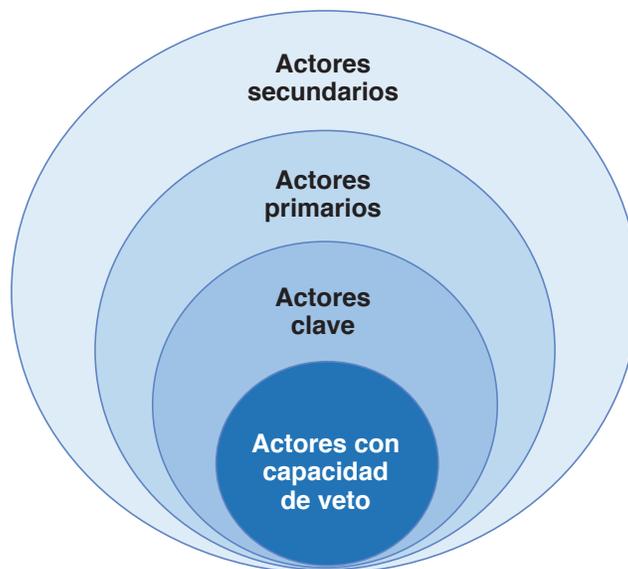
1. Grupos, privados o públicos, que actúan como grupos organizados en una sociedad, unidos por necesidades o valores comunes.

Cuadro 8. Actores sociales involucrados en el desarrollo de Empléate

Actores	Papel que desempeña
<b>MTSS</b>	Ente rector y ejecutor de la política laboral costarricense que propicia el trabajo digno y contribuye al desarrollo y a la justicia social. SS
<b>DNE</b>	Unidad ejecutora del Programa Empléate; es la entidad que asume la orientación generando y legitimando alianzas políticas y empresariales que posibilitan el éxito del Programa.
<b>Centros de formación públicos y privados</b>	Brindan servicios de capacitación técnica y habilidades blandas; eventualmente, promueven actividades de bienestar social con las personas beneficiarias.
<b>Empleadores</b>	Empresas que han firmado alianzas con el Programa para dotar a la población joven de empleos de calidad. No obstante, durante la ejecución, han surgido empresas contratantes que no han formalizado alianzas.
<b>Municipalidades</b>	Mediante convenio de cooperación interinstitucional con el MTSS, designan al gestor de empleo responsable de la orientación y preselección de los jóvenes.
<b>Beneficiarios</b>	Son los participantes directos del Programa Empléate, jóvenes entre 17 y 24 años y hasta los 35 en la modalidad Empléate inclusivo, costarricenses, que no estudian ni trabajan y se encuentran en condición de pobreza.
<b>DESAF</b>	Ente financiador del Programa, que tiene la responsabilidad por ley de dar seguimiento al uso de los recursos asignados y evaluar la eficiencia y la eficacia.

Fuente: MIDEPLAN, 2016, p. 41

De igual forma, se expone el mapeo de actores de las modalidades: obra comunal, obra comunal en territorio indígena, capacitación e ideas productivas; elaborado en el marco de la presente evaluación. Tal y como lo muestra la siguiente figura, los diferentes actores identificados a lo largo del presente proceso de evaluativo, se agrupan de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia

A continuación, se presenta el análisis de los diferentes actores sociales involucrados en el desarrollo del PRONAE, según los distintos niveles planteados en la figura anterior, así como la respectiva descripción de cada uno de estos.

**Actores secundarios:** son quienes mantienen una participación temporal con el Programa y con el desarrollo de las distintas modalidades de trabajo; en este tipo de actor se encuentran:

**Cuadro 9. Actores secundarios involucrados en el desarrollo de la intervención**

Actor	Descripción
<b>IMAS</b>	Entidad encargada de aplicar y actualizar las fichas FIS con las cuales se verifica que las personas beneficiarias se encuentren en los niveles 1 y 2 de pobreza.
<b>INA</b>	Institución con quien la población beneficiaria y organizaciones comunitarias coordinan para que se les impartan los cursos de capacitación.
<b>MOPT</b>	Institución que en ocasiones se encarga de brindar apoyo técnico a la construcción de las obras comunales.
<b>Dirección de Planificación del MTSS</b>	Encargada de dar seguimiento a los informes del avance y el cumplimiento de las metas y ejecución presupuestaria del Programa, así como de la solicitud de implementación de mejora en el cumplimiento rezagado de las metas y el acompañamiento de la planificación operativa anual de PRONAE.
<b>DINADECO</b>	Institución que en ocasiones se encarga de brindar apoyo a las asociaciones de base para la construcción de las obras comunales.

Fuente: elaboración propia con datos Ficha PRONAE 2017

**Actores primarios:** son aquellos (as) afectados (as) o beneficiados (as) directamente debido al desarrollo del Programa y sus modalidades de trabajo.

**Cuadro 10. Actores primarios involucrados en el desarrollo de la intervención**

Actor	Descripción
<b>Población beneficiaria (según modalidad)</b>	<b>Modalidad obra comunal e ideas productivas:</b> personas mayores de 18 años, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricense o residente legal, los cuales forman parte de un proyecto. <b>Modalidad capacitación:</b> personas mayores de 15 años en adelante, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el desempleo, costarricenses o residentes legales. <b>Modalidad obra comunal en territorio indígena:</b> personas mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.
<b>Asociaciones de base</b>	Asociaciones, ADI, ASADAS, Junta de Educación, entre otras, por medio de las cuales se presentan proyectos mediante la firma de un convenio de operación con el MTSS. Se define esta estrategia en un acto que permite potenciar los aportes institucionales con la participación de la comunidad; por lo tanto, desarrollan la función de vigilar, supervisar y controlar los proyectos que presentan.
<b>Promotores(as) sociales o personal técnico de las Municipalidades</b>	Ejecutan obras de interés comunal, desarrollan programas de empleabilidad e intermediación laboral; en algunos casos, en convenio con el MTSS. Facilitan los formularios y, en ocasiones, ayudan a las asociaciones de base a elaborar los anteproyectos que se presentan ante el MTSS y a supervisar el cumplimiento.

Fuente: elaboración propia, con datos Ficha PRONAE 201

**Actores clave:** son quienes pueden influir significativamente sobre el desarrollo del Programa debido a sus capacidades, conocimientos o posiciones de poder.

**Cuadro 11. Actores clave involucrados en el desarrollo de la intervención**

<b>Actor</b>	<b>Descripción</b>
<b>Dirección Financiera del MTSS</b>	Se encarga del giro de planillas para los distintos proyectos.
<b>Analistas de proyectos del PRONAE y DGE</b>	Ejecutan del Programa. Entre sus actividades están las siguientes: contacto con municipalidades y organizaciones comunitarias, presentación del Programa y sus distintas modalidades en la comunidades, recepción y revisión de los anteproyectos presentados ante el MTSS, selección de los proyectos que se aprobarán e implementarán según cada zona, revisión de cumplimiento de los criterios de selección de la población beneficiaria presentada por las distintas organizaciones comunitarias, así como verificación de la ficha FIS, comunicación a las organizaciones comunitarias de los proyectos aprobados y de los que no, elaboración de los expedientes físicos de cada uno de los proyectos, visitas de campo de supervisión y seguimiento de los proyectos, elaboración de informes de seguimiento, prórroga y cierre de los proyectos.

Fuente: elaboración propia con datos Ficha PRONAE 2017

**Actores con capacidad de veto:** aquellos cuya oposición puede bloquear el desarrollo o funcionamiento del PRONAE.

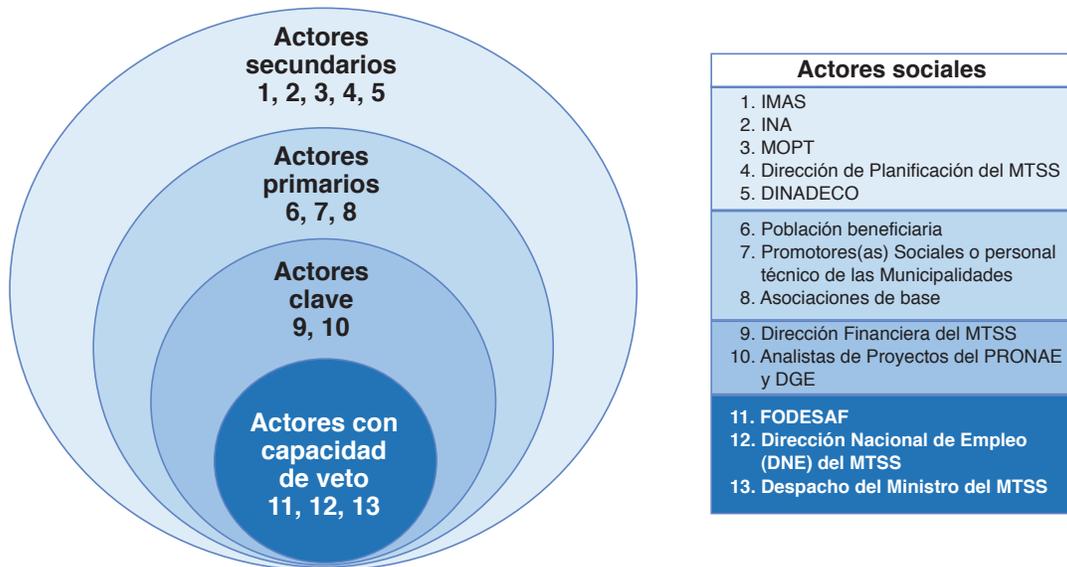
**Cuadro 12. Actores con capacidad de veto involucrados en el desarrollo de la intervención**

<b>Actor</b>	<b>Descripción</b>
<b>Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF)</b>	Institución encargada de la asignación presupuestaria total que el Programa requiere para su funcionamiento y del monitoreo y evaluación.
<b>Dirección Nacional de Empleo (DNE) del MTSS</b>	Jefatura directa del Programa, encargada de establecer las líneas de acción estratégica de la institución en materia de empleo.
<b>Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social</b>	Espacio donde se ofrecen los temas prioritarios y estratégicos en materia de empleo.

Fuente: elaboración propia, con datos Ficha PRONAE 2017

La siguiente figura muestra, para cada una de las agrupaciones, el listado de los actores sociales involucrados con el desarrollo del Programa PRONAE.

Figura 4. Diagrama de actores sociales involucrados en el desarrollo de la intervención



Fuente: elaboración propia

## 5. Factores externos que han fomentado u obstaculizado la solución de la problemática

A continuación, se presentan los principales factores externos que han limitado la solución de la problemática de origen del Programa, identificados durante desarrollo de la presente evaluación, los cuales corresponden a:

- La dinámica actual del mercado laboral: las necesidades actuales del mercado laboral son cambiantes y cada vez más orientadas a especificaciones y competencias técnicas, en contraste con los perfiles ocupacionales de la población beneficiaria del PRONAE, en donde en ocasiones cuentan con niveles educativos muy bajos (a nivel de la primaria).
- La desarticulación inter e intrainstitucional a nivel estatal: respecto a las distintas estrategias en materia de empleo. No se cuenta con una política de empleo a nivel nacional, ni con estrategias de articulación y trabajo conjunto que permitan realizar un mejor seguimiento de los avances de la población beneficiaria, así como un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles, en aras de la no duplicidad de funciones y el cumplimiento de las metas estratégicas y sectoriales.
- El desarrollo local desigual: a partir del año 2017, PRONAE prioriza la atención de cantones rezagados según el Índice de Desarrollo Social Cantonal para la ejecución de proyectos; es de-

cir, en zonas que históricamente han sufrido procesos estructurales de abandono institucional, el limitado acceso a servicios, la falta de inversión privada y estatal y la escasa generación de oportunidades de empleo a nivel local. Por lo tanto, la injerencia del Programa en las zonas durante periodos muy cortos no puede por sí solo dar respuesta a las necesidades del mercado laboral.

- Para el caso de los territorios indígenas, se suman, además, como limitante el difícil acceso a los territorios, debido a la lejanía y a la ausencia o poca frecuencia de transporte público, así como a las barreras culturales como el idioma.
- La estrategia de atención programática del MTSS no se encuentra regionalizada (únicamente la inspección laboral) en niveles intermedios; por ejemplo, Consejos Regionales, por lo que las necesidades regionales son atendidas desde el nivel central de la institución. Lo anterior dificulta la posibilidad de visibilizar y atender las necesidades regionales y territoriales de manera diferenciada.
- Actualmente, el MTSS no cuenta con estrategias de atención diferenciada según grupo de edad, condición de género, conformación y tamaño del grupo familiar, situación de discapacidad, lugar de residencia, entre otras, de la población beneficiaria, de modo que se brinda la misma atención y se prevén resultados de cambio similares, sin contemplar las particularidades y las necesidades diferenciadas de la población.

## 6. Rasgos y características de la temática específica en la que se desenvuelve la intervención

Actualmente, el desempleo se constituye en una de las grandes problemáticas a la que se enfrentan los países de la región latinoamericana. La transformación y la modernización de los sectores económicos productivos diversificó la economía, pero impactó negativamente al sector primario, a las mujeres que han ingresado paulatinamente a los mercados laborales y a aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad, que no han podido concluir sus estudios, tal es el caso de las personas jóvenes.

En Costa Rica, de acuerdo con el informe del Estado la Nación (2017) se expandió el trabajo para personas con bajas credenciales, principalmente de la economía tradicional (p. 123). Sin embargo, los mercados de trabajo siguen presentando problemáticas de informalidad, desempleo e incumplimiento de los derechos laborales. La tasa de desempleo en el país para el II trimestre del 2017 alcanzó el 8,5 % y la de inactividad el 40,6 %.

*Asimismo, la vieja economía es el sector que más absorbe puestos de trabajo, pero estos son escasamente remunerados y requieren perfiles de baja calificación, mientras que la nueva economía tiene mejores condiciones de trabajo, pero ofrece pocos puestos y mayores requisitos como la educación formal y técnica (PEN, 2017) para la incorporación al mercado laboral.*

En términos poblacionales, a nivel nacional, se observa que las más afectadas son los jóvenes y las

mujeres. En este último caso, la brecha de género en el desempleo es de 147,92 mujeres por cada hombre. Mientras que la tasa neta de participación de los jóvenes fue 47 % y un 20 % no trabaja ni estudia. El 68 % de la población joven se inserta principalmente en el sector servicios (encuesta Continua de Empleo, 2014).

Aquellas poblaciones que no han podido ser captadas por los mercados laborales, como las mujeres, han tenido que recurrir a los emprendimientos productivos para poder desarrollar sus economías. Sin embargo, este mercado es aún débil e incipiente como para poder captar a los emprendimientos sin el acompañamiento empresarial e institucional, principalmente para generar redes comerciales donde puedan se posicionar los productos.

Por su parte, el desempleo juvenil en América Latina, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), representa casi la cuarta parte de la población total de la región (22 %); es decir, alrededor de 30 millones de jóvenes entre los 15 y 29 años no estudian ni trabajan (CEPAL, 2012). Dicho segmento de la población no se encuentra incorporado al sistema educativo formal ni al mercado laboral; no por indiferencia: la mayoría (sobre todo, las mujeres) se dedican a labores de cuidado y al trabajo doméstico no remunerado, se encuentran en busca de trabajo; o bien, presentan alguna discapacidad.

En estudios recientes, la CEPAL destaca que el desarrollo de capacidades por medio de la educación formal constituye uno de los ejes principales de inclusión social de población joven al mercado laboral y que, a su vez, se ha convertido en uno de los principales instrumentos para romper el círculo de la pobreza. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos el proceso de inclusión social de esta y otras poblaciones en situación de vulnerabilización social debe contemplar, además del eje educación-empleo, otras dimensiones para lograr su incorporación plena en la sociedad tales como el acceso a la salud, a la seguridad, a la cultura y a la participación política.

A nivel territorial, en Costa Rica se observa que las regiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) son las que se vieron más golpeados por la modernización de la economía, debido a una predominancia de la economía tradicional que se fue debilitando conforme se fueron centralizando los servicios y las nuevas economías en la GAM, concentrándose el desempleo en dichas regiones.

De igual forma, el desempleo y la pobreza son dos problemáticas que van de la mano. No es coincidencia que las regiones con mayores tasas de desempleo sean aquellas que tienen mayores niveles de pobreza. Por un lado, hay menor acceso a la educación formal, elemento preponderante para insertarse a los mercados laborales, pues, “el 12,3 % de los hogares pobres no asisten a la educación formal y el 14,2 % presenta rezago educativo” (Estado de la Nación, p. 133). Por otro lado, los territorios que concentran mayor población bajo la línea de pobreza son zonas deprimidas económicamente en donde escasea la oferta laboral.

A partir de dicha problemática, surge el Programa Nacional de Empleo, objeto de análisis de la presente evaluación.

## 7. Otras intervenciones en materia de empleo a nivel nacional

En el siguiente cuadro se señalan los programas y los proyectos inter e intrainstitucionales en materia de empleo existentes a nivel nacional.

Cuadro 13. Programas y proyectos inter e intrainstitucionales en materia de empleo existentes a nivel nacional

Nombre del Programa / Proyecto e Institución ejecutora
Fomujeres-INAMU
Empléate-MTSS
Mi primer empleo-MTSS
PRONAMYPE-MTSS
Crédito rural-INDER
IMAS
Fideimas-IMAS
Digepyme-MEIC

Fuente: elaboración propia

## 8. Lógica causal de la intervención

La lógica causal de intervención se refiere a todas aquellas acciones que realizan en el marco del Programa con el fin de alcanzar los objetivos que se planteó en la solución del problema que le dio origen. De acuerdo con MIDEPLAN (2017), esta debe identificar cómo la intervención logrará los resultados planificados a partir de los insumos disponibles. Sus principales componentes son los siguientes:

**Insumos:** todos aquellos recursos (humanos, materiales y financieros) utilizados para el desarrollo de la intervención.

**Actividades:** todas las acciones que se deben emprender en el marco del Programa para transformar los insumos y generar los productos.

**Productos:** hace referencia a los resultados a corto plazo que el Programa ha generado, a aquellos bienes o servicios que son proporcionados a la población meta.

**Efecto:** son los resultados esperados a corto o mediano plazo en la población beneficiaria o problema de origen del Programa.

**Impacto:** responden al conjunto de cambios a largo plazo.

A continuación, se expondrá la descripción de la cadena de resultados general que el PRONAE plantea para la mejora del problema que le dio origen, así como la desagregación de acuerdo con cada una de las modalidades de intervención. Esta fue reconstruida a partir del análisis documental del PRONAE y de la información resultante del trabajo de campo y corresponde a la forma en que actualmente opera. Fue validada durante la sesión de trabajo que se llevó a cabo el lunes 13 de noviembre de 2017, en las instalaciones del MTSS, con tres Analistas de Proyectos, el director del programa y una persona representante de MIDEPLAN.

De igual forma, se presenta la expresión gráfica de la cadena de resultados, en donde se agrupan los indicadores de los cambios alcanzados por el PRONAE, en cada uno de los niveles de la cadena de resultados. Dichos indicadores fueron elaborados a partir de la metodología SMART de formulación de indicadores. Estos presentan las siguientes características:

**Cuadro 14. Características de indicadores SMART**

<b>Específico</b>	Debe buscar el logro de un resultado final que sea tangible, preciso y no solamente la realización de acciones
<b>Medible</b>	Que su cumplimiento pueda ser valorado a través de métricas o indicadores.
<b>Alcanzable / realista</b>	Se refiere a que quien lo establece sabe que no se trata de algo imposible, sino de algo que se puede lograr, y se ajusta a la situación o entorno actual de la institución.
<b>Relevante</b>	En línea con las metas de la institución, los objetivos deben estar encaminados al cumplimiento de la visión, los diferenciadores y las estrategias de la institución.
<b>Tiempo - oportuno</b>	Al momento de definir un objetivo, se debe establecer un tiempo para su logro y trabajar para conseguirlo en el tiempo determinado.

Fuente: recuperado de: <http://www.gdd-dupree.com/objetivos.html>

### 8.1. Descripción de la cadena de resultados general del Programa PRONAE

El PRONAE surge con la intención de solventar la necesidad de empleo e ingresos de personas desempleadas o subempleadas en condición de pobreza o pobreza extrema a partir de su incorporación a alguna de sus cinco modalidades de trabajo. A continuación, se indican las relaciones establecidas entre los distintos elementos de la cadena de resultados requeridos para la ejecución del Programa.

**Insumos:** los insumos generales con los que cuenta el Programa para su ejecución corresponden a una serie de documentos de carácter legal y normativo, tales como informes, manuales, reglamentos, leyes, decretos, Fichas Descriptivas, formularios de anteproyectos presentados por las Asociaciones de Base, Ficha FIS y directrices que dan sustento al Programa.

Los recursos financieros son los fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa. Los recursos físicos y materiales se refieren a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación tales como la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria, las bases de datos de IMAS-PRONAE, los materiales de construcción, el espacio físico y vehículo para reuniones y seguimiento y los materiales de oficina-didácticos para el desarrollo de las capacitaciones y certificados, entre otros.

Los recursos humanos integran a la población beneficiaria del Programa; a los (as) 6 Analistas de Proyectos del PRONAE, a las Asociaciones de Base a cargo de la presentación de los proyectos, a las personas a cargo de la supervisión, logística y capacitación (en algunos casos) para la ejecución de las obras comunales, por parte de las ADI u otras Asociaciones de Base; al personal técnico y de supervisión de las obras comunales por parte de las Municipalidades y Asociaciones de Base; al personal a cargo de impartir las capacitaciones (coordinación INA); al personal a cargo de la logística y supervisión del desarrollo de las capacitaciones, por parte de las Asociaciones de Base y a los representantes municipales.

**Actividades:** la disponibilidad de insumos da lugar a la generación de una serie de actividades administrativas y técnicas que orientan la prestación del servicio. Las actividades fundamentales que se realizan corresponden a la coordinación, comunicación y divulgación del Programa: charlas y contacto con Asociaciones de Base, Municipalidades y otros actores.

La ejecución de proyectos: recepción de anteproyectos, revisión y verificación de la documentación, determinación de la viabilidad de los proyectos, selección y aprobación, identificación de la población beneficiaria de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades, firma de las cartas de entendimiento con Asociaciones de Base, verificación de tenencia de la póliza de riesgo, apertura y verificación de cuenta bancaria, pago del auxilio económico temporal, desarrollo de las obras comunales y capacitaciones, elaboración de los expedientes de los proyectos, visitas de campo de verificación de avance y cumplimiento de los proyectos y elaboración de informes de supervisión, de prórrogas, e informe de cierre de los proyectos.

Desarrollo de las capacitaciones ocupacionales, desarrollo de las formaciones ocupacionales de Empléate y construcción de las obras comunales y apoyo a ideas productivas.

**Productos:** las actividades que se llevan a cabo dan como resultados, a nivel de los productos generales: la mejora y/o construcción de obras comunales (salón comunal, aulas, centros de salud, mantenimiento de caminos, ASADAS entre otros) mejoradas o construidas, que las personas beneficiarias cuenten con algunas habilidades para el desarrollo de las mismas, y que, a su vez, estas participen

de espacios comunitarios; el hecho de que algunas comunidades mejoran la limpieza de espacios recreativos y caminos, personas capacitadas en distintas temáticas e incentivo al fortalecimiento de una idea productiva.

**Efectos:** según el aprovechamiento que realicen las poblaciones beneficiarias de los productos generados, así serán los efectos. A nivel de los efectos generales observados, se encuentran el que las personas beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos, a la vez que desarrollan algunas habilidades blandas y una mayor conciencia sobre las necesidades de sus comunidades; se trata de personas que desarrollan o fortalecen conocimientos en distintas temáticas y personas que cuentan con el incentivo para el desarrollo o consolidación de una idea productiva.

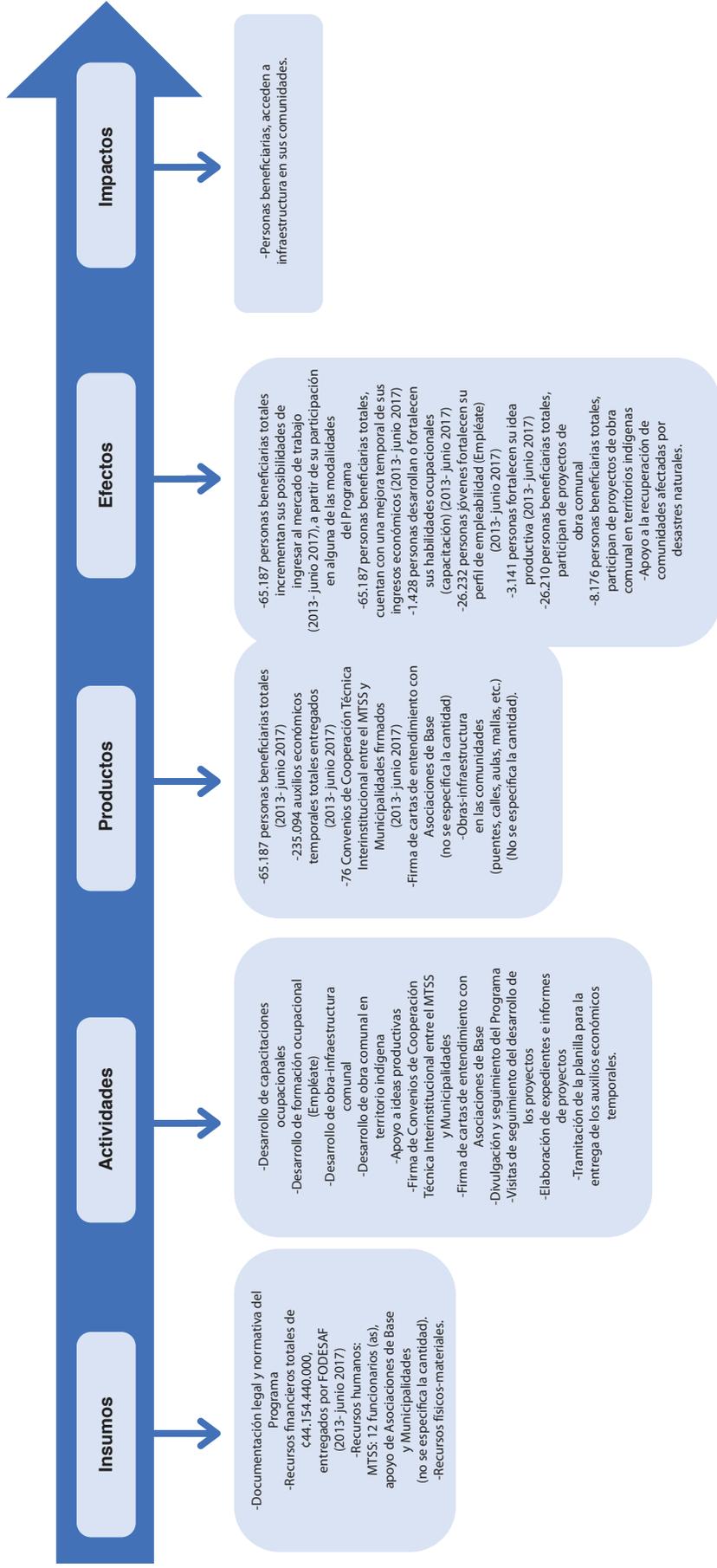
No obstante, un efecto general no planificado del Programa es la dependencia económica por parte de la población beneficiarias del Programa, al no contar con ninguna otra fuente de ingresos en sus comunidades de residencias, así como la generación de expectativas de las personas beneficiarias y las distintas organizaciones comunitarias, de que los proyecto pueden ser mucho más duraderos y sostenibles en el largo plazo.

**Impactos:** a mediano y largo plazo, los efectos contribuyen a alcanzar impacto. En el nivel de los impactos generales del Programa, se observa que, como principal resultado, las comunidades logran mejorar o acceder a infraestructura comunitaria con la que no contaban anteriormente; es decir, aún no se cuenta con una línea estratégica clara que permita solventar la situación problemática inicial, en materia de empleo, a la vez que no se cuenta con indicadores claramente establecidos y medibles para el logro de los resultados deseados, ni con la identificación de los riesgos potenciales para la prestación de los servicios y el logro de los objetivos.

De igual forma, para las modalidades de capacitación e ideas productivas, no fue posible identificar ningún resultado producto de la intervención del PRONAE, a nivel de los impactos.

En la siguiente figura se detalla lo anteriormente expuesto. A la vez, se presenta la cadena de resultados según cada modalidad de trabajo del Programa.

Figura 5. Cadena de resultados general del Programa PRONAE



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y la documentación del Programa

## 8.2. Descripción de la cadena de resultados de la modalidad Empléate

A continuación, se expone la cadena de resultados de la modalidad Empléate, la cual surge con la intención de solventar la necesidad de capacitación de jóvenes en el rango de edad entre los 17 y los 24 años (hasta 35 años para el caso de empléate inclusivo), en condición de pobreza o pobreza extrema, que requieren mejorar su situación de empleabilidad. Dicha cadena de resultados corresponde a la elaborada por MIDEPLAN (2016, p. 46-47).

**Insumos:** recursos financieros por 11.100 millones de colones facilitados por la DESAF; recursos humanos aportados tanto por el MTS; gestores municipales y centros de formación; base de datos de PRONAE; página web: buscoempleo.go.cr (sistema de intermediación, orientación e información de empleo SIOIE); estudios de prospección, manuales de procedimiento y ofertas de capacitación, entre otros.

**Actividades:** indagaciones informales sobre el mercado de trabajo; habilitar ventanillas municipales; captación de jóvenes: retos/puente/ventanillas; informar a jóvenes sobre la oferta del Programa; selección de jóvenes; selección y aprobación de cursos; comunicación del inicio de curso; informes de deserción; informe de cierre de curso; orientación sobre técnicas de búsqueda de empleo y página web; alianza AED.

**Productos:** jóvenes capacitados (formación técnica más habilidades blandas); alianzas público-privadas; gestores de Empleo capacitados en funcionamiento administrativo y operativo del Programa; Gestores (as) de Empleo sensibilizados (as) y empresas satisfechas.

**Efectos:** jóvenes más empleables; jóvenes motivados para seguir estudiando y jóvenes desmotivados por expectativas no satisfechas (del reto a la capacitación, de la capacitación al empleo).

**Impactos:** jóvenes ocupados, incremento en los ingresos de los jóvenes, empleos de calidad y posibilidad de ruptura del círculo de la pobreza.

En el siguiente cuadro se presenta lo anteriormente expuesto:

Cuadro 15. Cadena de resultados de la modalidad Empléate

Necesidad: personas jóvenes desempleadas o subempleadas, en condición de pobreza o pobreza extrema				
Insumos	Actividades	Productos	Efectos	Impactos
<p>-Documentación legal y normativa del Programa</p> <p>-Recursos financieros: €26.137.425.000 entregados por FODESAF (2013- junio 2017)</p> <p>-Recursos humanos: MTSS: 5 funcionarios (as), apoyo de Asociaciones de Base y Municipalidades (no se especifica la cantidad)</p> <p>-Recursos físicos-materiales.</p>	<p>-Desarrollo de capacitaciones de formación ocupacional</p> <p>-Firma de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades</p> <p>-Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base</p> <p>-Divulgación y seguimiento del Programa</p> <p>-Visitas de seguimiento del desarrollo de los proyectos</p> <p>-Elaboración de expedientes e informes de proyectos</p> <p>-Tramitación de planilla para la entrega de los auxilios económicos temporales.</p>	<p>- 26.232 personas jóvenes beneficiarias (2013- junio 2017)</p> <p>-136.463 auxilios económicos temporales entregados (2013- junio 2017)</p> <p>-76 Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades firmados (2013- junio 2017)</p> <p>-Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base (no se especifica la cantidad).</p>	<p>-26.232 personas jóvenes beneficiarias, cuentan con una mejora temporal de sus ingresos económicos (2013- junio 2017)</p> <p>-26.232 personas jóvenes beneficiarias fortalecen su perfil de empleabilidad (2013- junio 2017)</p> <p>-“Empleo y empleabilidad de población joven en Costa Rica, poniendo particular énfasis en los sectores más vulnerables”, “Inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad” y “Motivación para continuar sus estudios” (MIDEPLAN, 2016, p. 46).</p>	<p>“Disminución de la pobreza y pobreza extrema en el país”,</p> <p>“Aumento en el índice de empleo”,</p> <p>“Mejora en la productividad laboral”,</p> <p>“Disminución en los índices de delincuencia”,</p> <p>“Disminución de las tasas de empleo informal” y</p> <p>“Empleos de calidad para jóvenes” (MIDEPLAN, 2016, p. 46).</p>

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y documentación del Programa.

### 8.3. Descripción cadena de resultados de la modalidad Obra Comunal

La modalidad Obra Comunal surge con la intención de atender dos necesidades: 1. La carencia o mal estado de la infraestructura comunitaria y 2. Las necesidades de empleo de las personas de las zonas en las que estas se desarrollan.

**Insumos:** documentos de carácter legal y normativo, tales como informes, manuales, reglamentos, leyes, decretos, Fichas Descriptivas, formularios de anteproyectos presentados por las Asociaciones de Base, Ficha FIS y directrices que dan sustento al Programa.

Los recursos financieros son los fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa. Los recursos físicos y materiales se refieren a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación tales como la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria, las bases de datos de IMAS-PRONAE, los materiales de construcción, el espacio físico y vehículo para reuniones y seguimiento.

Los recursos humanos integra a la población beneficiaria del Programa, a los (as) 6 funcionarios (as) del PRONAE, a las Asociaciones de Base a cargo de la presentación de los proyectos, a las personas a cargo de la supervisión, logística y capacitación (en algunos casos) para la ejecución de las obras comunales, por parte de las ADI u otras Asociaciones de Base; al personal técnico y de supervisión de las obras comunales por parte de las municipalidades y Asociaciones de Base.

**Actividades:** coordinación, comunicación y divulgación del Programa: charlas y contacto con Asociaciones de Base, municipalidades y otros actores.

La ejecución de proyectos: recepción de anteproyectos, revisión y verificación de la documentación, determinación de la viabilidad de los proyectos, selección y aprobación, identificación de la población beneficiaria de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades, firma de las cartas de entendimiento con Asociaciones de Base; apertura y verificación de cuenta bancaria, pago del auxilio económico temporal, desarrollo de las obras comunales, elaboración de los expedientes de los proyectos, visitas de campo de verificación de avance y cumplimiento de los proyectos, verificación de tenencia de la póliza de riesgo y elaboración de informes de supervisión, de prórrogas e informe de cierre de los proyecto.

**Productos:** mejora y/o construcción de obras comunales (salón comunal, aulas, centros de salud, mantenimiento de caminos, ASADAS entre otros), que las personas beneficiarias cuenten con algunas habilidades para el desarrollo de las mismas, y que a su vez estas participen de espacios comunitarios; el que algunas comunidades mejoran la limpieza de espacios recreativos y caminos.

**Efectos:** personas beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos; a la vez que desarrollan algunas habilidades blandas y una mayor conciencia sobre las necesidades de sus comunidades. No obstante, un efecto no planificado del Programa es la dependencia económica por parte de la población bene-

ficiaria al no contar con alguna otra fuente de ingresos en sus comunidades y zonas de residencias, así como la generación de expectativas de las personas beneficiarias y las distintas organizaciones comunitarias, de que los proyectos pueden ser mucho más duraderos y sostenibles a largo plazo.

**Impactos:** las comunidades logran mejorar o acceder a infraestructura comunitaria con la que no contaban anteriormente. No obstante, el Programa aún no cuenta con una línea estratégica clara que permita solventar la situación problemática inicial en materia de empleo, a la vez que no se cuenta con indicadores claramente establecidos y medibles para el logro de los resultados deseados, ni con la identificación de los riesgos potenciales para la prestación de los servicios y el logro de los objetivos. En el siguiente cuadro se detalla lo anteriormente expuesto:

**Cuadro 16. Cadena de resultados de la modalidad Obra Comunal**

<b>Necesidad:</b> personas desempleadas o subempleadas, en condición de pobreza o pobreza extrema e infraestructura comunitaria				
<b>Insumos</b>	<b>Actividades</b>	<b>Productos</b>	<b>Efectos</b>	<b>Impactos</b>
-Documentación legal y normativa del Programa -Recursos financieros: ¢12.118.646.250 entregados por FODESAF (2013- junio 2017) -Recursos humanos: MTSS: 7 funcionarios (as), apoyo de Asociaciones de Base y Municipalidades (no se especifica la cantidad) -Recursos físicos-materiales.	-Desarrollo de obra-infraestructura comunal -Firma de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base -Divulgación y seguimiento del Programa -Visitas de seguimiento del desarrollo de los proyectos -Elaboración de expedientes e informes de proyectos -Tramitación de planilla para la entrega de los auxilios económicos temporales.	-26.210 personas beneficiarias (2013- junio 2017) -66.853 auxilios económicos temporales entregados (2013- junio 2017) -76 Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades firmados (2013- junio 2017) -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base (no se especifica la cantidad) -Obras-infraestructura en las comunidades (puentes, calles, aulas, mallas, etc.) (no se especifica la cantidad).	-26.210 personas beneficiarias incrementan sus posibilidades de ingresar al mercado de trabajo (2013- junio 2017) -26.210 personas beneficiarias cuentan con una mejora temporal de sus ingresos económicos (2013- junio 2017) -Apoyo a la recuperación de comunidades afectadas por desastres naturales.	-Personas acceden a infraestructura en sus comunidades.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y documentación del Programa.

#### 8.4. Cadena de resultados de la modalidad Obra Comunal en Territorio Indígena

La modalidad Obra Comunal en Territorio Indígena surge con la intención de atender dos necesidades: 1. La carencia o mal estado de la infraestructura comunitaria en territorios indígenas, y 2. Las necesidades de empleo de las personas de las zonas en las que estas se desarrollan.

**Insumos:** documentos de carácter legal y normativo, tales como informes, manuales, reglamentos, leyes, Ley N.º 8783 del FODESAF, decretos, Fichas Descriptivas, formularios de anteproyectos presentados por las Asociaciones de Base, Ficha FIS y directrices que dan sustento al Programa.

Los recursos financieros son los fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa. Los recursos físicos y materiales hacen referencia a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación tales como la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria; las bases de datos de IMAS-PRONAE; los materiales de construcción; el espacio físico y vehículo para reuniones y seguimiento.

Los recursos humanos incluyen a la población beneficiaria del Programa; a los (as) 6 funcionarios (as) del PRONAE; a las Asociaciones de Base a cargo de la presentación de los proyectos; a las personas a cargo de la supervisión, logística y capacitación (en algunos casos) para la ejecución de las obras comunales, por parte de las ADI u otras Asociaciones de Base; al personal técnico y de supervisión de las obras comunales por parte de las municipalidades y Asociaciones de Base.

**Actividades:** coordinación, comunicación y divulgación del Programa: charlas y contacto con Asociaciones de Base, municipalidades y otros actores.

La ejecución de proyectos: recepción de anteproyectos, revisión y verificación de la documentación, determinación de la viabilidad de los proyectos, selección y aprobación, identificación de la población beneficiaria de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y municipalidades, firma de las cartas de entendimiento con Asociaciones de Base, verificación de tenencia de póliza de riesgo, apertura y verificación de cuenta bancaria, pago del auxilio económico temporal, desarrollo de las obras comunales, elaboración de los expedientes de los proyectos, visitas de campo de verificación de avance y cumplimiento de los proyectos y elaboración de informes de supervisión, de prórrogas e informe de cierre de los proyecto.

**Productos:** mejora y/o construcción de obras comunales (salón comunal, aulas, centros de salud, mantenimiento de caminos, ASADAS entre otros) mejoradas o construidas, que las personas beneficiarias cuenten con algunas habilidades para el desarrollo y que, a su vez, estas participen de espacios comunitarios; el que algunas comunidades mejoran la limpieza de espacios recreativos y caminos.

**Efectos:** las personas beneficiarias mejoren temporalmente sus ingresos, a la vez que desarrollan algunas habilidades blandas y una mayor conciencia sobre las necesidades de sus comunidades. No obstante, un efecto no planificado del Programa es la dependencia económica por parte de dicha po-

blación al no contar con ninguna otra fuente de ingresos en sus comunidades y zonas de residencias, así como la generación de expectativas de las personas beneficiarias y las distintas organizaciones comunitarias, de que los proyecto pueden ser mucho más duraderos y sostenibles a largo plazo.

**Impactos:** las comunidades logran mejorar o acceder a infraestructura comunitaria con la que no contaban anteriormente. No obstante, el Programa aún no cuenta con una línea estratégica clara que le permita solventar la situación problemática inicial, en materia de empleo, a la vez que no se cuenta con indicadores claramente establecidos y medibles para el logro de los resultados deseados, ni con la identificación de los riesgos potenciales para la prestación de los servicios y el logro de los objetivos.

No obstante, resulta importante destacar también, que el impacto de poder contactar con acceso o mejora de la infraestructura comunitaria en los territorios indígenas a partir del desarrollo de los proyectos ejecutados en el marco del Programa PRONAE, es significativamente mayor al que alcance que se tienen en comunidades no indígenas, lo anterior, debido a que en su mayoría son comunidades lejanas, de difícil acceso, muy vulnerabilizadas, con muchas carencias de servicios básicos y con escasas o nulas fuentes de empleo. En el siguiente cuadro se detalla lo anteriormente expuesto:

**Cuadro 17. Cadena de resultados de la modalidad Obra Comunal en Territorio Indígena**

<b>Necesidad:</b> personas desempleadas o subempleadas, en condición de pobreza o pobreza extrema que residen en territorios indígenas e infraestructura				
<b>Insumos</b>	<b>Actividades</b>	<b>Productos</b>	<b>Efectos</b>	<b>Impactos</b>
-Documentación del Programa -Recursos financieros: \$3.754.527.500 entregados por FODESAF (2014- junio 2017) -Recursos humanos: MTSS: 7 funcionarios (as), apoyo de Asociaciones de Base y Municipalidades (no se especifica la cantidad) -Recursos físicos-materiales.	-Desarrollo de obra-infraestructura comunal en territorio indígena -Firma de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base -Divulgación y seguimiento del Programa -Visitas de seguimiento del desarrollo de los proyectos -Elaboración de expedientes e informes de proyectos -Tramitación de planilla para la entrega de los auxilios económicos temporales.	-8.176 personas beneficiarias (2014- junio 2017) -19.478 auxilios económicos temporales entregados (2014- junio 2017) -76 Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades firmados (2013- junio 2017) -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base (no se especifica la cantidad) -Obras-infraestructura en las comunidades (puentes, calles, aulas, mallas, etc.) (No se especifica la cantidad).	-8.176 personas beneficiarias incrementan sus posibilidades de ingresar al mercado de trabajo (2014- junio 2017) -8.176 personas beneficiarias, cuentan con una mejora temporal de sus ingresos económicos (2014- junio 2017) -8.176 personas beneficiarias, participan de proyectos de obra comunal en territorios indígenas -Apoyo a la recuperación de comunidades afectadas por desastres naturales.	-Personas acceden a infraestructura en sus comunidades.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y documentación del Programa

## 8.5. Descripción de la cadena de resultados de la modalidad Capacitación

La modalidad de Capacitación surge con la intención de atender la necesidad de que las personas desempleadas pueden desarrollar o fortalecer habilidades de empleabilidad.

**Insumos:** documentos de carácter legal y normativo, tales como informes, manuales, reglamentos, leyes, decretos, Fichas Descriptivas, formularios de anteproyectos presentados por las Asociaciones de Base, Ficha FIS y directrices que dan sustento al Programa.

Los recursos financieros son los fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa. Los recursos físicos y materiales hacen referencia a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación tales como la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria; las bases de datos de IMAS-PRONAE; el espacio físico y vehículo para reuniones y seguimiento; los materiales de oficina-didácticos para el desarrollo de las capacitaciones y certificados de las mismas, entre otros.

Los recursos humanos hacen referencia a la población beneficiaria del Programa a los (as) 6 funcionarios (as) del PRONAE, a las Asociaciones de Base a cargo de la presentación de los proyectos, al personal a cargo de impartir las capacitaciones (coordinación INA), al personal a cargo de la logística y supervisión del desarrollo de las capacitaciones, por parte de las Asociaciones de Base, y a los representantes municipales.

**Actividades:** coordinación, comunicación y divulgación del Programa: charlas y contacto con Asociaciones de Base, Municipalidades y otros actores.

La ejecución de proyectos: recepción de anteproyectos, revisión y verificación de la documentación, determinación de la viabilidad de los proyectos, selección y aprobación, identificación de la población beneficiaria de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y municipalidades, firma de las cartas de entendimiento con Asociaciones de Base, verificación de tenencia de póliza de riesgo, apertura y verificación de cuenta bancaria, pago del auxilio económico temporal, desarrollo de capacitaciones, elaboración de los expedientes de los proyectos, visitas de campo de verificación de avance y cumplimiento de los proyectos y elaboración de informes de supervisión, de prórrogas, e informe de cierre de los proyectos.

**Productos:** las actividades que se llevan a cabo dan como resultados, a nivel de los productos personas capacitadas en distintas temáticas.

**Efectos:** las personas beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos, a la vez que desarrollan o fortalecen conocimientos en distintas temáticas. No obstante, un efecto no planificado del Programa es la dependencia económica por parte de la población beneficiaria del Programa, al no contar con ninguna otra fuente de ingresos en sus comunidades y zonas de residencias, así como la generación de expectativas de las personas beneficiarias y las distintas organizaciones comunitarias, de que los proyectos pueden ser mucho más duraderos y sostenibles a largo plazo.

**Impactos:** mejora en las habilidades de empleabilidad de las personas beneficiarias. Sin embargo, el Programa aún no cuenta con una línea estratégica clara que permita solventar la situación problemática inicial, en materia de empleo, a la vez que no se cuenta con indicadores claramente establecidos y medibles para el logro de los resultados deseados, ni con la identificación de los riesgos potenciales para la prestación de los servicios y el logro de los objetivos. En el siguiente cuadro, se detalla lo anteriormente expuesto:

**Cuadro 18. Cadena de resultados de la modalidad Capacitación**

<b>Necesidad:</b> personas desempleadas o subempleadas, en condición de pobreza o pobreza extrema, que requieren de capacitación ocupacional comunal				
<b>Insumos</b>	<b>Actividades</b>	<b>Productos</b>	<b>Efectos</b>	<b>Impactos</b>
-Documentación legal y normativa del Programa -Recursos financieros: ø643.750.000 entregados por FODESAF (2013- junio 2017) -Recursos humanos: MTSS: 7 funcionarios (as), apoyo de Asociaciones de Base y Municipalidades (no se especifica la cantidad), INA y otras entidades de capacitación -Recursos físicos-materiales.	-Desarrollo de capacitaciones ocupacionales -Firma de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base -Divulgación y seguimiento del Programa -Visitas de seguimiento del desarrollo de los proyectos -Elaboración de expedientes e informes de proyectos -Tramitación de planilla para la entrega de los auxilios económicos temporales.	-1.428 personas beneficiarias (2013- junio 2017) son capacitadas -3.691 auxilios económicos temporales totales entregados (2013- junio 2017) -76 Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades firmados (2013- junio 2017) -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base (no se especifica la cantidad).	-1.428 personas beneficiarias incrementan sus posibilidades de ingresar al mercado de trabajo (2013- junio 2017) -1.428 personas beneficiarias, cuentan con una mejora temporal de sus ingresos económicos (2013- junio 2017) -1.428 personas desarrollan o fortalecen sus habilidades ocupacionales (2013- junio 2017).	-Mejora en las habilidades de empleabilidad de las personas beneficiarias.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y documentación del Programa.

### 8.6. Descripción de la cadena de resultados modalidad Ideas Productivas

La modalidad de Ideas Productivas surge con la intención de atender la necesidad de las personas desempleadas con interés en fortalecer una actividad productiva.

**Insumos:** documentos de carácter legal y normativo, tales como informes, manuales, reglamentos, leyes, decretos, Fichas Descriptivas, formularios de anteproyectos presentados por las Asociaciones de Base, Ficha FIS y directrices que dan sustento al Programa.

Los recursos financieros son los fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa. Los recursos físicos y materiales hacen referencia a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación tales como la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria; las bases de datos de IMAS-PRONAE; el espacio físico y vehículo para reuniones y seguimiento.

Los recursos humanos integran a la población beneficiaria del Programa; a los (as) 6 funcionarios (as) del PRONAE, a las Asociaciones de Base a cargo de la presentación de los proyectos, al personal a cargo de impartir las capacitaciones (coordinación INA), al personal a cargo de la logística y supervisión del desarrollo de las capacitaciones, por parte de las Asociaciones de Base y a los representantes municipales.

**Actividades:** coordinación, comunicación y divulgación del Programa: charlas y contacto con Asociaciones de Base, municipalidades y otros actores. Apertura verificación de cuenta bancaria y pago del auxilio económico temporal.

**Productos:** incentivo al fortalecimiento de una idea productiva.

**Efectos:** las personas beneficiarias mejoren temporalmente sus ingresos, a la vez que fortalecen su vida productiva. No obstante, un efecto no planificado del Programa es la dependencia económica por parte de la población beneficiaria del Programa, al no contar con ninguna otra fuente de ingresos en sus comunidades y zonas de residencias, así como la generación de expectativas de las personas beneficiarias y las distintas organizaciones comunitarias, de que los proyectos pueden ser mucho más duraderos y sostenibles a largo plazo.

**Impactos:** no fue posible identificar ningún resultado producto de la intervención del PRONAE; es decir, aún no se cuenta con una línea estratégica clara que permita solventar la situación problemática inicial, en materia de empleo, a la vez que no se cuenta con indicadores claramente establecidos y medibles para el logro de los resultados deseados, ni con la identificación de los riesgos potenciales para la prestación de los servicios y el logro de los objetivos. En el siguiente cuadro se detalla lo anteriormente expuesto:

Cuadro 19. Cadena de resultados de la modalidad Ideas Productivas

<b>Necesidad:</b> personas desempleadas o subempleadas, en condición de pobreza o pobreza extrema, fortalecer una idea productiva (individual o grupal)				
<b>Insumos</b>	<b>Actividades</b>	<b>Productos</b>	<b>Efectos</b>	<b>Impactos</b>
-Documentación del Programa -Recursos financieros: ¢1.500.091.250 entregados por FODESAF (2013- junio 2017) -Recursos humanos: MTSS: 7 funcionarios (as), apoyo de Asociaciones de Base y Municipalidades (no se especifica la cantidad) -Recursos físicos-materiales.	-Apoyo a ideas productivas -Firma de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base -Divulgación y seguimiento del Programa -Visitas de seguimiento del desarrollo de los proyectos -Elaboración de expedientes e informes de proyectos -Tramitación de planilla para la entrega de los auxilios económicos temporales.	-3.141 personas beneficiarias (2013- junio 2017) reciben apoyo para el desarrollo de una idea productiva -8.609 auxilios económicos temporales totales entregados (2013- junio 2017) -76 Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades firmados (2013- junio 2017) -Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base (no se especifica la cantidad).	-3.141 personas beneficiarias incrementan sus posibilidades de ingresar al mercado de trabajo (2013- junio 2017) -3.141 personas beneficiarias, cuentan con una mejora temporal de sus ingresos económicos (2013- junio 2017) -3.141 personas fortalecen su idea productiva (2013- junio 2017).	-No se evidenciaron durante el proceso de evaluación.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y documentación del Programa

CAPÍTULO 2

DISEÑO Y PROCESO DE EVALUACIÓN

La presente evaluación se concentró en valorar el diseño del PRONAE en relación con sus objetivos y con cada una de sus modalidades de trabajo (ideas productivas, capacitación, obra comunal, obra comunal en territorio Indígena y Empléate) para contribuir a la mejora de la calidad del marco estratégico y efectividad del Programa. Partió de la premisa de la no existencia de un diseño establecido para el PRONAE, por lo que se debió revisar, profundizar y reconstruir el mismo durante el trabajo realizado.

Una evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa; es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.

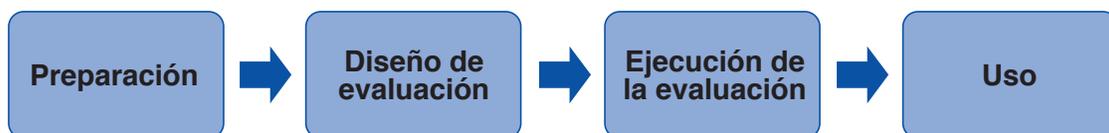
De acuerdo con la definición MIDEPLAN (2017, p. 28), el objetivo de la evaluación de diseño es analizar la racionalidad y la coherencia del diseño de la intervención; es decir, su conceptualización en relación con la problemática o necesidades que la originan y las personas usuarias a los que se dirige. Valora, entre otros, elementos tales como

- Objetivos propuestos y dotación de recursos para cumplirlos.
- Identificación y caracterización de la población beneficiaria u actores.
- Estructura organizacional y funcionalidad de los mecanismos de gestión.
- Idoneidad del sistema de seguimiento y evaluación (indicadores, metas, líneas bases).
- Resultados prospectivos.

El proceso de Evaluación del PRONAE buscó cumplir varios propósitos: aprendizaje, mejora, transparencia y rendición de cuentas. Además, a partir de los hallazgos de la evaluación, fue posible evidenciar, cuán tan eficiente, eficaz y pertinente es el funcionamiento de la intervención, por qué funciona de esa manera, en cuál contexto se desarrolla, cuál población está siendo realmente atendida y de qué modo podría ser más apropiado que se desarrolle; a fin de que los (as) tomadores (as) de decisiones cuenten con la información requerida para mejorar la intervención y hacer que la gestión del Programa sea más efectiva, eficiente y sostenible.

La evaluación fue de tipo formativa, pues su finalidad consistió en identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en el diseño teórico metodológico y en el proceso de ejecución del Programa. Durante, ya que se efectuó en el momento en que aún se implementa la intervención y externa, debido a que equipo evaluador no forma parte del equipo de trabajo que gestiona el Programa.

El proceso de evaluación se estructuró en cuatro partes, articuladas entre sí, a saber:



## 1. Objetivos, criterios y preguntas de evaluación

A continuación, se detallan objetivos, criterios e interrogantes de evaluación, elementos orientadores del trabajo realizado.

### Objetivo general:

Evaluar el diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo (DNE) para contribuir a la mejora de su coherencia y racionalidad en relación con los servicios de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

### Objetivos específicos:

1. Identificar el diseño actual de PRONAE mediante las interacciones, así como la ejecución de sus distintas modalidades (ideas productivas, capacitación, obra comunal, obra comunal en territorio indígena y Empléate).
2. Valorar el diseño del PRONAE en función de los criterios de pertinencia eficacia y eficiencia.
3. Elaborar recomendaciones basadas en el análisis y valoraciones realizadas que permitan una mejora en la coherencia y racionalidad del diseño del Programa.
4. Reconstruir la teoría de la intervención del Programa y una propuesta de implementación que sea sostenible y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo.
5. Elaborar una propuesta de evaluación de resultados (cuasi experimental) del Programa, incluyendo sistemas de información, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento y comparación, otros, que se vincule con la teoría de intervención reconstruida.

### Interrogantes de evaluación:

A continuación, se presentan las interrogantes de evaluación, según cada criterio de análisis:

Cuadro 20. Criterio y preguntas de evaluación

Criterio	Pregunta
Pertinencia	¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo (MTSS, DNE y DGEN)?
	¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina?
	¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta programática del MTSS y de la DNE?
Eficacia y eficiencia	¿En qué medida el diseño del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?
	¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige?
	¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intra-institucional?
	¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?
Sostenibilidad	¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?

Fuente: Elaboración propia a partir de los términos de referencia.

## 2. Alcances del proceso evaluativo

El alcance se definió en términos de temporalidad, territorialidad y población.

**Alcance temporal:** la evaluación se desarrolló en el periodo transcurrido de agosto de 2017 a enero de 2018 y comprendió un período de estudio del Programa de 2013 a junio de 2017.

**Alcance geográfico:** el alcance de la evaluación en términos territoriales fue nacional, porque el Programa se desarrolla de esta forma. Además, se priorizó aquellas comunidades con iniciativas impulsadas por el Gobierno de la República en aras de atender la situación de pobreza, desigualdad y desempleo.

**Alcance poblacional:** la población objetivo del PRONAE se establece de acuerdo con las modalidades de trabajo del Programa, a saber:

- Para las modalidades de obra comunal e ideas productivas el perfil de la población beneficiaria corresponde a personas mayores de 18 años, desempleadas y subempleadas, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricenses o residentes regulares, que forman parte de un proyecto.
- Para la modalidad de capacitación el perfil de la población beneficiaria corresponde a personas mayores de 15 años en adelante, desempleadas y subempleadas, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el desempleo, costarricenses o residentes regulares.
- Para la modalidad obra comunal en territorio indígena, la población meta son aquellas personas mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, residentes en zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.
- Contar con mayoría de edad a excepción de la modalidad de capacitación y emplaté que contemplan a personas desde los 15 y 17 años, respectivamente.
- De igual forma, el Programa podrá intervenir en situaciones especiales, al decretarse emergencia nacional o local.

## 3. Matriz de evaluación

Las matrices son escalas de evaluación que establecen una gradación en distintos niveles de calidad para cada uno de los criterios con los que se puede evaluar el cumplimiento de un objetivo. En este sentido, la matriz de evaluación es una guía y el marco operacional de la evaluación, la cual establece la relación entre criterios, preguntas, técnicas, instrumentos y fuentes. A continuación, se detalla la matriz utilizada durante la presente evaluación.

## Criterio Pertinencia:

Pregunta de evaluación 1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
1.1 ¿El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Revisión documental (normativa y diseño). Grupo focal con personal técnico de PRONAE. Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo y con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE. Análisis bibliográfico.	Análisis de contenido y discurso. Triangulación de información.
1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?		
1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo, ¿cuál sería la nueva propuesta del diseño?		
1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo, ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?		

## Criterio Pertinencia:

Pregunta de evaluación 2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permiten el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Revisión documental. Grupos focales con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE y con población beneficiaria. Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo y de las entidades participantes en la gestión del PRONAE.	Análisis de contenido y discurso. Triangulación de información.
2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Revisión de estadísticas de empleo. Estudios actuales de la situación del mercado de trabajo en el país. Grupos focales con población beneficiaria, con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE y con Municipalidades. Encuesta telefónica a la población beneficiaria. Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo, a personas expertas en temas de empleo, de las entidades participantes en la gestión del PRONAE, y con personas expertas en materia de empleo.	
2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Revisión documental de ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas. Grupo focal con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE.	
2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo. Análisis de la base de datos.	
2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual, ¿la ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del MTSS, a personas expertas en materia de empleo y de las entidades participantes en la gestión del PRONAE. Grupos focales con población beneficiaria.	
2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?		

### Criterio Pertinencia:

Pregunta de evaluación 3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Revisión documental. Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo, actores de otras Instituciones Públicas y a personas expertas en materia de empleo Mapeo de actores.	Análisis de contenido Triangulación metodológica. Análisis del mapeo de actores.
3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?		
3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?		

### Criterio Pertinencia:

Pregunta de evaluación 4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
4.1 La gestión, el funcionamiento y la organización interna del programa, ¿son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Revisión documental Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo, y de las entidades participantes en la gestión del PRONAE Grupos focales con población beneficiaria, con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE y con Municipalidades. Encuesta telefónica con población beneficiaria.	Análisis de contenido y de discurso Triangulación metodológica
4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios por tomar en cuenta para esto?	Revisión documental Análisis de la base datos y revisión de expedientes Grupos focales con población beneficiaria, con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE y con Municipalidades.	
4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo, y con las entidades participantes en la gestión del PRONAE Encuesta telefónica con población beneficiaria.	
4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?		
4.4 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa, ¿cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE. Análisis de base de datos.	

## Criterio Eficacia y eficiencia

Pregunta de evaluación 5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
5.1 ¿Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Revisión documental. Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo.	Análisis de contenido y de discurso. Triangulación metodológica.
5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?		
5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?		
5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?		

## Criterio Eficacia y eficiencia:

Pregunta de evaluación 6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz y pertinente en relación con las necesidades de la población a la que se dirige?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo y de otras Instituciones, y a personas expertas en materia de empleo. Encuesta telefónica con población beneficiaria.	Triangulación. Análisis de contenido y discurso.
6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Análisis documental. Análisis bibliográfico. Entrevistas en línea con Municipalidades. Grupos focales con población beneficiaria y con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE.	
6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo, personas expertas en materia de empleo y de las entidades participantes en la gestión de PRONAE. Encuesta telefónica con población beneficiaria.	

## Criterio Eficacia y eficiencia:

Pregunta de evaluación 7. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo y de otras Instituciones. Grupo focal con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE.	Triangulación metodológica. Análisis de contenido y de discurso.
7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del mercado laboral para garantizar su sostenibilidad?	Análisis documental. Análisis bibliográfico.	
7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas en línea con Municipalidades. Grupos focales con población beneficiaria y los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE.	
7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo.	
7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Encuesta telefónica con población beneficiaria.	

## Criterio Sostenibilidad:

Pregunta de evaluación 8. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?

Subpreguntas de evaluación	Método / técnicas de recolección de datos	Método / técnicas de análisis de datos
8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Análisis documental. Análisis de base de datos. Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave del Ministerio de Trabajo. Propuesta de rediseño del PRONAE.	Triangulación metodológica. Análisis de contenido y de discurso. Análisis estadístico.
8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados, ¿cuál sería la propuesta?		
8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?		
8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?		
8.5 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?		

#### 4. Enfoque metodológico y técnicas utilizadas

En el presente apartado se detalla la estrategia metodológica que guio el curso de la presente evaluación. Para el desarrollo, se utilizó un enfoque mixto de recolección y análisis de la información, el cual consiste en una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos (Bamberger, 2012), que representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación, así como su integración y discusión conjunta para realizar inferencias a partir de toda la información recabada.

La evaluación se desarrolló a través de la utilización de una metodología participativa y un enfoque evaluativo orientado al uso. En este sentido, Patton (2013) señala que evaluar es un proceso formativo y participativo, en el que, junto a personas usuarias claves en un contexto organizacional específico, se busca reducir la incertidumbre respecto a un programa al favorecer el pensamiento evaluativo por parte de las personas involucradas y en el nivel de la cultura organizacional.

Todas las acciones que se desarrollaron en el marco de la presente evaluación, se llevaron a cabo en un marco de respeto, confidencialidad y apego al respeto de los Derechos Humanos reconociendo y valorando la dimensión política de la evaluación.

A partir de la matriz de evaluación, a continuación, se detallan las técnicas de recolección y análisis de la información utilizada, las razones de su uso y la fuente de información contempladas.

##### 4.1. Análisis documental

La revisión documental fue una técnica utilizada a lo largo de todo el proceso evaluativo. Permitió entender la lógica de creación y operación del Programa PRONAE y recopilar información sobre la normativa legal e institucional que le da sustento y sobre la forma en cómo opera el Programa.

Consistió en realizar una recopilación y análisis de los documentos físicos y digitales del Programa PRONAE, del MTSS, y de otras Instituciones que ejecutan programas similares al del objeto de estudio. Entre los principales documentos de análisis se encuentran los siguientes:

- a. Marco normativo que le dio origen al PRONAE y las modificaciones a la legislación incorporadas en el tiempo
- b. Ficha descriptiva del PRONAE 2014-2017
- c. Cronograma de metas e inversión
- d. Módulo presupuestario
- e. Convenios y adendas
- f. Planes operativos del PRONAE
- g. Informes e indicadores de ejecución trimestral y anual
- h. Análisis financieros
- i. Directrices de Casa Presidencial y del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
- j. Documentos con información sobre las modalidades ofertadas y los criterios de selección de la población beneficiaria.

- k. Fichas descriptivas de otros programas de empleo a nivel nacional
- l. Documentación sobre recursos asignados al Programa (presupuesto, funcionarios/as, sistema de información, entre otros).
- m. Documentos con el perfil de puestos de los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE.
- n. Análisis de la base de datos: descripción, filtros, cruces y la información que dicho análisis proporciona.
- o. Informes de gestión del Ministerio de Trabajo ante Ministerios de Hacienda y MIDEPLAN.
- p. Informes de la Contraloría General de la República, Auditoría Interna, Defensoría de los Habitantes, entre otros documentos de interés.
- q. Borradores de propuestas de procesos que haya tenido el Programa PRONAE.
- r. Documentos de otros programas de empleo similares a lo interno del MTSS y de otras instituciones.
- s. Matrices de recolección, verificación de datos, y guías de supervisión que utilicen las personas Analistas de Proyectos de PRONAE para el desarrollo de sus funciones.
- t. Estadísticas sobre la temática de empleo a nivel nacional.
- u. Estado de la Nación.

#### 4.2. Análisis de la base de datos

Se realizó un análisis detallado de la base de datos del PRONAE 2013-2017, el cual contiene información sobre los proyectos ejecutados por cada una de las modalidades. Dicha información está desagregada por región, provincia, y cantón, por nombre, edad y sexo de las personas beneficiarias, así como por la cantidad de meses que recibieron el auxilio económico temporal.

No obstante, una limitante importante de dichas bases de datos refiere al hecho de que no contienen datos de los números de teléfono de contacto de las personas beneficiarias, información requerida para poder localizarlas, lo cual obstaculizó la realización del trabajo de campo.

Dichas bases de datos no contemplan, además, información como nivel de ingreso de las personas beneficiarias y los cambios transcurridos en su situación de ocupación, de modo de que no se dispone de indicadores para realizar un análisis comparativo antes-después de los cambios experimentados por la población beneficiaria del Programa.

#### 4.3. Entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas se constituyeron en una de las fuentes de información más relevantes para la presente evaluación. Estas consisten en una pauta o guía de conversación semiformal, orientada a profundizar sobre los temas de relevancia para el desarrollo del presente análisis a partir de la información proporcionada por distintos actores claves. Dichas guías fueron estructuradas según criterios y subpreguntas de evaluación (ver anexos).

Las personas del MTSS entrevistadas proporcionaron datos de importancia sobre el origen histórico

del PRONAE, su lógica de intervención, los resultados y los logros proyectados y alcanzados del Programa, así como las oportunidades de mejora.

La información proporcionada contribuyó a contar con insumos sobre el diseño del PRONAE, tales como la ejecución presupuestaria y programática del Programa, su estructura organizacional, los criterios de selección de la población beneficiaria, sus principales logros, oportunidades de mejora.

Durante las entrevistas realizadas a personas que forman parte de otros programas del MTSS que tienen vinculación con el desarrollo del PRONAE, fue posible identificar la lógica interna de funcionamiento del Programa, la articulación interinstitucional existente o pendiente, los recursos de los que dispone y analizar la posible duplicidad de funciones en la atención de la población beneficiaria y el cumplimiento de sus objetivos, entre otros.

En total se realizaron 26 entrevistas semiestructuradas a Analistas de Proyecto del Programa, jefarcas de la DESAF, jefarcas del Ministro de Trabajo, funcionarios (as) de la Dirección de Planificación del MTSS y personal de otras dependencias relacionadas del MTSS.

**Cuadro 21. Entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes institucionales**

Institución	Actor
<b>MTSS</b>	Viceministro Encargado del Observatorio del Mercado Laboral Director Nacional de Empleo Jefa del Departamento de Intermediación, Orientación y Prospección de Empleo Directora Nacional de Economía Social Solidaria (DNESS) Empléate PRONAE Jefatura de Dirección General de Empleo Dirección Financiera Dirección General de Planificación del Trabajo (DGPT) PRONAMYPE Jefatura de PRONAMYPE Dirección de Empleo Anterior directora de Planificación y actualmente trabaja en la Dirección de Seguridad Social Encargada de la oficina de Equidad de Género
<b>Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</b>	Directora Jefe del Departamento de Evaluación y Control y Seguimiento de los Programas Sociales financiados con FODESAF

Fuente Elaboración propia

De igual forma, se realizaron 14 entrevistas adicionales con distintos actores claves, de las que destacan 12 entrevistas realizadas a Asociaciones de Base (ADI, Juntas de Educación, entre otras) y 2 a personas representantes municipales. En ambos grupos de entrevistas, se trató de personas responsables de la presentación y el seguimiento de los proyectos ante el MTSS.

Aunque, inicialmente, se había contemplado a nivel metodológico, la realización de grupos focales con representantes de Asociaciones de Base, a partir de la selección de una muestra de cantones, esto no fue posible, y debió variarse de técnica, debido principalmente a que durante la realización del trabajo de campo, fue posible identificar que los proyectos en su mayoría son presentados por una única persona y, en algunos casos, estos son elaborados por la Municipalidad o representante de la Junta de Educación, y avalados por la ADI, por lo que se observó un importante nivel de desconocimiento por parte de la Asociación de base, respecto a los aspectos concernientes con la presentación y la ejecución de los proyectos.

Por su parte, las dos personas representantes municipales entrevistadas correspondieron a las personas que tuvieron a su cargo la elaboración de los proyectos para la posterior entrega de las Asociaciones.

Las entrevistas realizadas con estos dos tipos de informantes claves proporcionaron información muy valiosa para dar respuesta a las preguntas de evaluación. Se evidenciaron, además, los niveles de complejidad inherentes a la ejecución del Programa, así como las diferencias de ejecución de cada una de las modalidades del Programa, e incluso dentro de una misma modalidad dependiendo del (de la) Analista a cargo, la zona de acción y los vínculos con las municipalidades y las Asociaciones de Base. Algunas de las diferencias señaladas por las personas se relacionan con la atención de las personas Analistas, los criterios de escogencia de la población beneficiaria y la ejecución presupuestaria y programática del Programa.

El siguiente cuadro resume los lugares y las personas entrevistadas señaladas anteriormente:

Cuadro 22. Entrevistas semiestructuradas realizadas a otros actores clave

Cantón	Modalidad	Organización	Número de personas y sexo
Turrubares	Capacitación	Unión Cantonal de Turrubares	1 hombre y una mujer
Santa Cruz	Capacitación	Municipalidad. Gestor de empleo	Hombre
Liberia	Obra comunal	Municipalidad. Unidad técnica vial	Mujer
Upala	Obra comunal	ADI San José de Upala, y directora de la Escuela	2 mujeres
Upala	Obra comunal	Escuela Buena Vista, directora y maestra	2 mujeres
Upala	Obra comunal	Asociación de Desarrollo de Barrio Los Ángeles	2 mujeres
Puriscal	Obra comunal	Asociaciones de Desarrollo de Grifo Alto y Salitrillos	2 hombres
Mora	Obra comunal	Asociación de Desarrollo de Piedras Blancas y de Corrolares	1 hombre y una mujer
Upala	Obra comunal	ADI San José de Upala y Municipalidad, Unidad Técnica Vial	1 hombre y una mujer
Guatuso	Obra comunal en territorio indígena	Asociación Indígena Ocho Etnias	1 hombre y 6 mujeres
Alto Quetzal. Turrialba	Obra comunal en territorio indígena	Director Escuela Kabebata	1 hombre
Pérez Zeledón	Capacitación	Directora de Coopesuperación	1 mujer
Coto Brus	Capacitación	Vicealcaldesa	1 mujer
Pococí	Idea productiva	Productores de Pococí	10 hombres y 10 mujeres

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

Otro grupo de entrevistas semiestructuradas fueron las realizadas con representantes de otras instituciones que cuentan con programas de empleo a nivel nacional, a saber: el INA, el INAMU, el MEIC, DINADECO, el INDER y el Sistema Banca para el Desarrollo. Se excluyó al IFAM debido a que la Directora de Planificación indicó que, en la actualidad, no hay alguna persona a cargo de la temática de empleo en la institución.

Por último, otro grupo de entrevistas correspondió a las realizadas a personas expertas en la materia de empleo, las cuales fueron de gran utilidad para validar y analizar obtener nuevas propuestas sobre el accionar y la pertinencia de las modalidades de trabajo implementadas por el Programa. Se entrevistó un total de 7 personas (2 personas del Observatorio del Desarrollo de la UCR (hombre y mujer), 2 personas de OIT (2 hombres), una persona de CINDE (una mujer), una persona del Observatorio de la Coyuntura de Empleo de la UNA (una mujer).

Como parte de la estrategia metodológica, a cada una de las personas entrevistadas se le solicitó autorización para grabar la conversación, a la vez que se les brindó una explicación clara sobre el proceso de evaluación que se llevaba a cabo, así como los detalles de su participación en él.

Para el análisis de la información, se elaboró una bitácora de seguimiento (fecha, hora, lugar, perso-

nas participantes, descripción de los principales acontecimientos y registro de cualquier otra información de relevancia) para realizar análisis de contenido, así como una matriz de sistematización según categorías analíticas de la información. Siempre que fue posible se realizó un registro fotográfico.

#### 4.4. Grupos focales

Los grupos focales constituyen una técnica cualitativa de recolección de información basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas realizadas a grupos pequeños homogéneos. Para el desarrollo de esta técnica, se instrumentaron guías de facilitación previamente diseñadas y, en algunos casos, se utilizaron distintos recursos de mediación pedagógica para la facilitación de la actividad y el cumplimiento de los objetivos.

Se usaron metodologías participativas y de educación popular para su ejecución y facilitación. Se utilizaron listas de asistencia, registros fotográficos y matrices de sistematización de la información para documentar los principales resultados y posteriormente elaborar categorías de análisis y triangulación de la información.

En total se realizaron 15 grupos focales representativos de la población beneficiaria y de cada una de las modalidades de análisis (Capacitación, Ideas Productivas, Obra Comunal, y Obra Comunal en territorio Indígena) del PRONAE. En total, se contó con la participación de 99 mujeres y 53 hombres para un total de 153 personas beneficiarias participantes.

El muestreo, para la identificación de los grupos focales por desarrollar según localidad, se realizó por selección intencionada o muestreo de conveniencia, el cual consiste en la elección por métodos no aleatorios de una muestra cuyas características sean similares a las de la población objetivo. En este tipo de muestreos, la “representatividad” la determina el equipo evaluador de modo subjetivo. Este es el mayor inconveniente del método, porque no se puede cuantificar la representatividad de la muestra, pero sí contar con información de relevancia para la comprensión del Programa.

Dicho muestreo se presentó como una alternativa para solventar las limitaciones de las bases de datos anteriormente señaladas.

Los criterios de selección para el desarrollo de los grupos focales fueron los siguientes: modalidades de ejecución del Programa, cantones con mayor cantidad de proyectos desarrollados en los años 2016-2017. Dicho periodo se estableció como estrategia, dado el supuesto de que las personas con vinculación reciente con el Programa serían más fáciles de contactar. Los cantones con menor cantidad de proyectos desarrollados en el período anteriormente mencionado, de forma que se pudieran observar las diferencias de acceso por parte de la población beneficiaria. Se procuró seleccionar, equitativamente, entre zonas rurales y urbanas. La información que se obtuvo fue sobre la pertinencia del Programa, así como el cumplimiento en términos de eficacia y eficiencia.

A partir de la información de los grupos focales, se realizó un análisis de contenido y de discurso en

un sentido amplio, que es como lo vamos a entender en esta evaluación, como una técnica de interpretación de información, registros de datos, transcripción de entrevistas, talleres, grupos focales, y documentos; el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar contenidos que leídos e interpretados adecuadamente nos abre las puertas al conocimientos de diversos aspectos del Programa.

El análisis de contenido y discurso se basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recolección de información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico; es decir, debe ser sistemática, objetiva, replicable y válida.

El siguiente cuadro resume el listado de los grupos focales desarrollados:

**Cuadro 23. Actores participantes de los grupos focales**

<b>Modalidad</b>	<b>Cantón</b>	<b>Número de población beneficiaria</b>
Obra comunal en territorio indígena	Territorio Indígena Maleku Guatuso (Asociación y la mayoría también había participado en algún momento en	7 personas (4 hombres y 3 mujeres)
Obra comunal en territorio indígena	Turrialba Altos de Quetzal	4 personas (hombres)
Ideas productivas	Pococí	20 personas (10 mujeres y 10 hombres)
Ideas productivas	Río Frio la Victoria. (Ames-Cocotour)	10 personas (7 mujeres y 3 hombres)
Capacitación	Santa Cruz. Asociación de Desarrollo Hato Viejo	3 personas (hombres)
Capacitación	Pérez Zeledón Coopesuperación	8 persona (7 hombres y una mujer)
Capacitación	Coto Brus	11 personas (mujeres)
Capacitación	Turrubares. Unión Cantonal	19 personas (16 mujeres y 2 hombres)
Obra comunal	Upala Asociación Barrio San José de Upala	21 personas (16 mujeres y 5 hombres)
Obra Comunal	Upala Asociación Barrio Los Ángeles	19 personas (17 mujeres y 1 hombre)
Obra comunal	Upala Escuela Bella Vista	3 personas (2 hombres y una mujer)
Obra comunal	Liberia. Asociación Curubande	5 personas (mujeres)
Obra comunal	Liberia Asociación de Barrio Corazón de Jesús	7 personas (6 mujeres y 1 hombre)
Obra comunal	Puriscal. Asociación de Desarrollo de Grifo Alto	4 personas (hombres)
Obra comunal	Puriscal. Asociación de Desarrollo del Poró	6 personas (hombres)

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

De igual forma, se planificó desarrollar 2 talleres con representantes municipales de todo el país que actuamente cuentan con el convenio de cooperación con el MTSS. Se enviaron invitaciones a la actividad vía correos electrónicos, a la vez que se realizaron llamadas de confirmación de asistencia. No obstante, la convocatoria no fue efectiva, por lo que se decidió realizar un cambio de técnica a grupos focales. Se lograron realizar en total 4 grupos focales con personal de las Oficinas de Empleo y de la Unidad Técnica de Gestión Vial de distintas municipalidades.

Debido a que la modalidad que más se ha desarrollado es la de obra comunal, el contacto prioritario que ha tenido el PRONAE con las distintas municipalidades ha sido a través de las Unidades Técnicas de Gestión Vial. En total, se contó con la participación de 19 municipalidades, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 24. Listado de municipalidades participantes de los grupos focales**

<b>Municipalidad</b>	<b>Unidad representada</b>
Belén	Promoción de Empleo
Palmares	Unidad Técnica de Gestión Vial
Mora	Promoción Social
Mora	Unidad Técnica de Gestión Vial
Zarcelo	Promotora Social
Buenos Aires	Unidad Técnica de Gestión Vial
Goicoechea	Unidad Técnica de Gestión Vial
Moravia	Unidad Técnica de Gestión Vial
Desamparados	Unidad Técnica de Gestión Vial
Puriscal	Unidad Técnica de Gestión Vial
Escazú	Unidad Técnica de Gestión Vial
Tarrazú	Psicología
Oreamuno	Promoción Social
Parrita	Promoción Social
Carrillo	Promoción Social
Desamparados	Encargado de Promoción de Empleo
Naranjo	Promoción Social
Parrita	Promoción Social
Puntarenas	Asistente del Alcalde
Puntarenas	Recursos Humanos
Tucurrique	Intendenta
Tucurrique	Asistente
Santa Ana	Jefe de Recursos Humanos
Moravia	Promoción Social
Mora	Promoción Social
Puriscal	Promoción Social

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

Adicionalmente, se realizaron 3 grupos focales con los (as) Analistas de Proyectos del PRONAE, para la elaboración y validación de la teoría de la intervención, lo cual permitió establecer la lógica causal del PRONAE.

#### 4.5. Encuesta *online* a municipalidades

La encuesta es una técnica cuantitativa que consiste en una investigación, que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana. Se utilizan procedimientos estandarizados de interrogación con el fin de conseguir mediciones cuantificables sobre características objetivas y subjetivas de la población.

Para efectos de la presente evaluación, se debió realizar un proceso de reconstrucción de base de datos sobre la información de los informantes claves a los que se les debía aplicar la encuesta (nombre, puesto, teléfono, correo), a partir de un listado general de las Municipalidades que han firmado Convenios de Cooperación Técnica con el MTSS para desarrollar conjuntamente el Programa PRONAE o procesos de intermediación laboral. Dicho listado contenía los números telefónicos de 49 personas y 6 correos electrónicos de los 70 contactos municipales.

Durante la invitación a la actividad, se intentó contactar a los (as) funcionarios (as) de las Unidades Técnicas Viales, de las Oficinas de Género y Equidad, de Intermediación Laboral y Promotores (as) Sociales, porque, dependiendo de la Municipalidad, se identificó que las personas de estas áreas son el enlace con el Programa.

El contacto se realizó de varias formas. Se enviaron correos electrónicos desde la DGE, la Dirección de FLACSO y los correos institucionales de las evaluadoras con información referente al proceso de evaluación, el formulario de encuesta online y la invitación y agenda de trabajo al grupo focal con municipalidades.

Cinco personas realizaron llamadas telefónicas en repetidas ocasiones y en diferentes horarios para facilitar la información que anteriormente se había enviado en los correos, confirmar asistencia a la actividad y aplicar las encuestas que fuesen posible vía telefónica.

Igualmente, se acudió personalmente a las Municipalidades de Alajuela, Barva, San Joaquín de Flores, Heredia, San Isidro, San Rafael de Heredia, Alajuelita, San José y Tibás, para tratar de completar la mayor cantidad de encuestas posibles.

En relación con la cantidad total de encuestas aplicadas, estas correspondieron a 40 municipalidades de 70; es decir, más de la mitad, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 25. Cantidad de encuestas aplicadas según provincia

Provincia	Municipalidades	Formularios
San José	7	7
Alajuela	6	6
Cartago	4	4
Heredia	3	3
Guanacaste	6	8
Puntarenas	10	10
Limón	4	4
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>42</b>

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

De igual forma, como parte del trabajo realizado, fue posible identificar que algunas de las municipalidades que cuentan con Convenio con el MTSS. Actualmente, no están implementando el Programa PRONAE en su localidad, tal es el caso de Escazú, Alajuelita, Montes de Oca, Valverde Vega, San Rafael de Heredia, Abangares y la Cruz. Con referencia a este último punto, y de acuerdo con la Directriz MDT-024-2016-MTSS, Escazú, Alajuelita, Montes de Oca y Valverde Vega, se encuentran en el listado de los 75 distritos prioritario, para los cuales se dispondrá de la distribución cantonal de recursos económicos.

Las Municipalidades a las que se les aplicó la encuesta correspondieron a Tarrazú, Mora, Acosta, Tibás, Turrubares, Dota, San Mateo, Naranjo, Palmares, Pérez Zeledón, Consejo Municipal de Lepanto, Upala, Los Chiles, Zarcero, Jiménez, Turrialba, Oreamuno, El Guarco, Heredia, San Isidro, Belén, Liberia (3 formularios), Nicoya, Santa Cruz, Cañas, Nandayure, La Cruz, Esparza, Buenos Aires, Montes de Oro, Osa, Coto Brus, Parrita, Corredores, Garabito, Quepos, Pococí, Talamanca, Matina y Guácimo.

#### 4.6. Encuesta telefónica con población beneficiaria

Se realiza una encuesta telefónica con población beneficiaria del Programa, que hubiesen participado de algún proyecto en el periodo transcurrido entre 2013 y junio de 2017.

El marco muestral estuvo constituido por todas las personas beneficiarias de PRONAE registrados en las cuatro modalidades bajo estudio, que tuvieran algún teléfono reportado en las bases de datos del Programa.

Las fuentes de información para la configuración de este marco muestral fueron tres:

- Un archivo en Excel para los años 2013 y 2014 suministrado al equipo de evaluación por el DGE conteniendo todas las personas beneficiarias que recibieron pago vía planilla en ese período e incluyendo los teléfonos para aquellas que tenían registrado ese dato.
- La base de datos en Excel con el registro de todas las personas beneficiarias de PRONAE a las que se les pagó por planilla en los años 2015, 2016 y 2017.
- La base de datos de las personas que contaban con la Ficha FIS para los años 2015, 2016 y 2017, que contiene los datos de las beneficiarias de los programas sociales, incluido el PRONAE y también registra números telefónicos, en caso de que las beneficiarias los reporten.

Para configurar el marco muestral se concatenaron, primeramente, según número de cédula, la base del PRONAE de los años 2015 a 2017 (segunda fuente de datos) con la base de las FIS para esos mismos años (tercera fuente de datos). Luego, se construyó un solo archivo de datos que contenía también, además de las dos bases concatenadas anteriores, la información de los años 2013 y 2014 (primera fuente de datos).

El paso siguiente involucró la selección de los registros donde se contará con algún número de teléfono. Finalmente, de este último grupo, se eliminaron las cédulas duplicadas para que cada registro en la base representara a una única persona beneficiaria.

Para determinar el tamaño de muestra, se utilizó la fórmula para muestreo aleatorio simple, que se presenta a continuación:

$$n = [ (z_{\alpha/2} * \sigma) / d ]^2$$

donde, n es el tamaño de muestra para muestreo simple al azar  $z_{\alpha/2}$  es el valor en la distribución normal estándar que corresponde al  $(1-\alpha)\%$  de confianza para las estimaciones del promedio poblacional (o proporción). En este caso, trabajando, como es usual, al 95 % de confianza, este valor es 1.96 d es el error de muestreo máximo permisible; en este caso 5 % para la estimación de una proporción  $\sigma$  es la desviación estándar poblacional, que para el caso de la estimación de una proporción toma el valor máximo de 0.5.

Así, aplicando esta fórmula, el tamaño de muestra requerido sería de 385, que redondeado a la decena más próxima indica un valor de 390 sujetos para la muestra.

Según los archivos de datos trabajados, 11 371 es el número total de personas físicas que se han beneficiado, durante todo este periodo (2013 a 2017), de alguna de estas cuatro modalidades de PRONAE.

Además, el marco muestral para las entrevistas telefónicas contiene únicamente 5852 personas, dado que al resto de las personas beneficiarias no se les agregó número telefónico. Por supuesto que, al ser tomada únicamente del grupo de beneficiarios con teléfono registrado, no se puede garantizar que esta muestra sea estadísticamente representativa para el grupo de personas que no tiene teléfono reportado.

Utilizando muestreo aleatorio sistemático, se seleccionaron las muestras de beneficiarios por entrevistar de este grupo de 5852 personas. Dado que muchos de los teléfonos registrados están actualmente inhabilitados o son erróneos, fue necesario hacer sustituciones aleatorias complementarias a la primera muestra para lograr la meta de 390 entrevistas. Las llamadas se realizaron a diversas horas del día y la noche y también durante los fines de semana con el objeto de lograr la mayor cantidad posible de respuestas.

En total, se encuestaron a 175 hombres (44,9 %) y 215 mujeres (55,1 %). De las cuales, 383 personas (98,2 %) son de nacionalidad costarricense y 6 personas (1,5 %) de nacionalidad nicaragüense.

#### 4.7. Análisis de evaluación de Empléate

Para efectos de la presente evaluación, y el análisis de la modalidad Empléate, se tomó como referencia la evaluación del diseño, proceso y resultado del Programa realizada en el año 2016 por MIDEPLAN. Tuvo como objetivos orientadores:

Objetivo general: Apoyar la toma de decisiones para la mejora del Programa Empléate.

Objetivos específicos:

1. Identificar las posibilidades de mejora del Programa Empléate de cara a las necesidades de la población beneficiaria.
2. Valorar los procesos de gestión para mejorar la prestación del servicio.
3. Conocer los resultados del Programa Empléate en términos de logro de los objetivos planteados.
4. Generar las bases para que a la finalización del período de la administración Solís Rivera, pueda llevarse a cabo una evaluación de impacto del Programa.

Como parte de la metodología de evaluación, se utilizaron las técnicas de revisión bibliográfica y documental, revisión de expedientes de población beneficiaria (2822), entrevistas semiestructuradas a actores claves de diversas instituciones (18), grupos focales con diferentes actores del Programa, observaciones a una Ventanilla de Atención; y aplicación de encuestas a Gestores (as) de Empleo (33), a centros de formación (30) y a población beneficiaria (950).

Los principales resultados de evaluación correspondieron a:

- Empléate muestra debilidades en su diseño, lo cual disminuyen las posibilidades de éxito del Programa.
- Los procesos de Empléate muestran debilidades que dificultan la consecución de los resultados esperados tales como ausencia de estudios formales de prospección, la oferta programática no es acorde a las necesidades del mercado laboral, las ventanillas muestran diferencias en la prestación del servicio y existen debilidades en la capacitación inicial de los (as) funcionarios (as) a cargo.
- Los criterios de selección no garantizan una adecuada escogencia de los centros de formación: no se establecen lineamientos sobre las características de los cursos, ni existe seguimiento de la calidad de la formación. Se da una concentración de centros en el GAM (67 %), lo que establece diferencias en la posibilidad de acceso de la población objetivo a la capacitación. Existe una tendencia a mantener la misma oferta formativa, lo que puede saturar el mercado de trabajo en especialidades concretas.
- La captación y la selección de las personas beneficiarias no se realiza de manera homogénea a nivel nacional.
- No se cuenta con proceso de acompañamiento de los y las jóvenes, una vez que son adjudicados (as) a un proceso de capacitación. Tampoco se hace seguimiento de las razones del abandono, ni del aprovechamiento del aprendizaje.
- El monitoreo y el seguimiento se centra únicamente en aspectos de gestión general y de ejecución física-financiera. No se realiza seguimiento de los resultados (logro educativo, inserción laboral, deserción, entre otros) ni se aprovecha la información de la que se dispone en los diferentes registros que utiliza el Programa, como los expedientes de los cursos realizados.
- El Programa cumple en forma parcial con el propósito de mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes.
- Empléate ha tenido un efecto motivador en las personas jóvenes. Sin embargo, esta disminuye al no conseguir empleo.
- Los actores sociales que participan en el desarrollo del Programa tienen una percepción positiva, pero su valoración cambia con el tiempo o al consultarles aspectos específicos de su ejecución.

## 4.8. Análisis integral de la información

### Análisis de los datos

Este proceso partió de los datos recolectados durante el trabajo de campo, de forma tal que se realizaron matrices para la recolección y la sistematización de la información, que permitieran categorizar, resumir y comparar la información de las técnicas aplicadas. La importancia de esta etapa fue poder contar con evidencias para la redacción de los hallazgos evaluativos con evidencia en juicios.

A nivel metodológico, se partió en primera instancia de un análisis del material bibliográfico y se complementó con una estrategia de análisis cualitativo y cuantitativo de los datos.

“En el análisis de datos cuantitativos se resume la información numérica recopilada como parte de una evaluación. Buscando cuantificar la realidad social, es decir, la medición “objetiva” de los hechos sociales, opiniones o actitudes individuales mediante métodos de análisis estadísticos” (MIDEPLAN, 2017, p. 94).

En este caso en particular, se realizó un análisis de las bases de datos existente, además de las encuestas online a las municipalidades y la encuesta telefónica con la población beneficiaria, así como a los datos sobre generalidades del Programa recolectados mediante la aplicación de una escala de Likert en las entrevistas semiestructuradas realizadas. Este tipo de análisis tiene la ventaja de ofrecer la posibilidad de generalizar los resultados de forma más amplia.

Lo anterior se completó con un análisis cualitativo de datos que permitió comprender e interpretar comportamientos, relaciones, percepciones y formas de comprender la realidad, que no pueden ser generalizados. Para ellos, se hizo una transcripción e interpretación mediante el análisis de contenido y discurso, el cual consistió en la descripción de los elementos de ciertas conductas, registrarlos de forma ordenada, clasificarlos o categorizarlos, y determinar su frecuencia cuantitativa e interrelaciones.

En posterior análisis de la información, se incorporó el concepto de articulación secuencial de ambos métodos cualitativos y cuantitativos, que en este caso sería múltiple, debido a que se utilizó:

1. La triangulación de diferentes fuentes de datos acerca del objeto de estudio. Esta triangulación, dependiendo de la disponibilidad de los datos, permitirá entrever diferentes unidades de estudio, personas, comunidades, beneficiarias o no beneficiarias.
2. La triangulación de evaluadoras, a través de la incorporación de las diferentes perspectivas de las evaluadoras participantes, observando y moderando las entrevistas, grupos focales, talleres.
3. La triangulación metodológica dado que existe la incorporación de varios métodos de recogida y análisis de la información, tanto cuantitativos como cualitativos.

Adicionalmente, se transversalizó en el análisis de los hallazgos desde el enfoque de los Derechos Humanos, como eje orientador y principio articulador de la política pública y, por lo tanto, de todo programa enfocado a resolver las principales problemas de la población, en este caso el desempleo en poblaciones de pobreza y pobreza extrema y la forma en cómo particularmente afecta a las regiones con menor índice de desarrollo social, a poblaciones con niveles bajos de escolaridad y, especialmente, a población joven y a las mujeres.

Además, se realizó un análisis de los hallazgos a la luz de la Perspectiva de Género, el cual permite analizar la medida en que las intervenciones han afectado positiva o negativamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, para lo cual se tomarán en cuenta las categorías de Inclusión, relaciones de poder y la forma en cómo la población se vio beneficiada de forma diferenciada por la intervención.

#### 4.9. Proceso de ejecución de la evaluación

La presente evaluación se desarrolló en las siguientes fases:

1. Recopilación y análisis de la información documental.
2. Planteamiento del plan de trabajo e instrumentos de recolección de la información.
3. Realización del trabajo de campo.
4. Análisis de la información.
5. Redacción de informe final de evaluación y recomendaciones sobre el rediseño para la toma de decisiones.

#### 5. Principales limitaciones para el logro de los objetivos de la evaluación

A continuación, se exponen las principales limitaciones que se enfrentaron durante el proceso evaluativo. Para el logro del cumplimiento de los objetivos, así como la forma en que dichas limitaciones fueron mitigadas.

**Limitación 1:** la base de datos proporcionada para la escogencia de la población beneficiaria contenía información que está mal digitalizada; por ejemplo, población beneficiaria de empleate del año 2017, aparece registrada como población beneficiaria de capacitación en PRONAE en el cantón de Cartago.

**Forma en que se mitigó:** se hizo una revisión exhaustiva para no caer en errores y se corroboraron los datos con los (as) Analista de Proyecto de PRONAE.

**Limitación 2:** en el caso de la experiencia de La Cruz en la modalidad de capacitación en bartender y cocina, fue seleccionada por ser una implementación diferente, que tuvo mayor duración y mayores posibilidades de inserción laboral para la población beneficiaria. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos realizados, fue imposible poder contactarlas, se enviaron correos y múltiples llamadas, a

la persona contacto proporcionada por el MTSS, se hizo la petición por medio de la encargada de la zona, y ninguna de las iniciativas tuvo éxito.

**Forma en que se mitigó:** se realizó la sustitución por un grupo de capacitación de San Vito de Coto Brus, en *bartender* y cocina, porque a pesar de que no presentaba las mismas características, ambos proyectos fueron desarrolladas en zonas de atracción turística.

**Limitación 3:** dificultad para contactar con personas de proyectos que ya habían finalizado, por cambio de número de teléfono, porque no tenían ningún interés en participar del proceso evaluativo.

**Forma en que se mitigó:** se hizo un balance entre los proyectos que se estaban ejecutando durante el momento de la evaluación, para obtener información de carácter cualitativo y se realizó una encuesta telefónica a 390 personas beneficiarias del PRONAE, de los años 2013 a junio de 2017.

**Limitación 4:** debido a las características de la implementación del Programa, y al hecho de que la mayor parte de las experiencias se desarrollan en cantones rurales, se dificultó poder contactar con proyectos ejecutados en zonas urbanas. Ello ocasionó que se debiera invertir mayor cantidad de tiempo en el trabajo de campo debido a los tiempos de traslados requeridos para llegar a las zonas alejadas. No se logró la representatividad territorial-regional entre las zonas urbanas y rurales de la muestra. Algunas de las experiencias que habían sido seleccionadas en la base de datos, en lugares urbanos como Guadalupe, Tibás y Cartago, no pudieron ser incorporadas debido a que la Asociación que presentó dichos proyectos, se explicó que no se habían llevado a cabo.

**Forma en que se mitigó:** se hizo un cambio de lugares aprobado por el equipo gestor de la evaluación, en donde se incluyó Mora y Puriscal, zonas ubicadas dentro de la GAM.

**Limitación 5:** debido al desconocimiento del Programa PRONAE, por parte de las Instituciones externas al MTSS, se hizo muy complejo poder contar con la información de programas de empleo a nivel nacional y realizar las respectivas entrevistas, puesto que las y los representantes institucionales argumentaron no conocer sobre el Programa.

**Forma en que se mitigó:** se insistió en todas las Instituciones y se aprovecharon contactos de parte de FLACSO para obtener la información necesaria. Se logró la totalidad de las entrevistas.

**Limitación 6:** debido a las condiciones actuales en los cuales trabajan los grupos de personas beneficiarias de los proyectos, los lugares donde se debieron desarrollar el grupo focal no contaban con las condiciones idóneas para el desarrollo de los grupos focales, los cuales en ocasiones debieron llevarse a cabo en la cancha de fútbol y la acera.

**Forma en que se mitigó:** dadas las condiciones se trabajó bajo las condiciones que se tenían, presentando como limitante no poder utilizar técnicas participativas; sin embargo, se propició la conversación de todas las personas

**Limitación 7:** nula información de línea base, debido a que el Programa no cuenta con indicadores para el establecimiento de posibles cambios producto de la intervención.

**Forma en que se mitigó:** los únicos datos disponibles fueron las personas beneficiarias por sexo y lugar de residencia.

**Limitación 8:** la base de datos no presenta datos de números de teléfono de la población beneficiaria, lo cual limitaba localizar a las personas para hacer la consulta y el único contacto eran las personas de las Asociaciones.

**Forma en que se mitigó:** se debió realizar un cruce y un contraste con bases de datos del IMAS (gracias a la intervención de MIDEPLAN y de la jefatura de la Dirección General de Empleo), lo cual no aseguró que toda la población fuera incluida en la muestra de la encuesta telefónica, de 11 371 que componen la base de datos de las modalidades de obra comunal, obra comunal indígena, capacitación e ideas productivas, solamente 5852 presentaron al menos un número de teléfono y se tuvieron que realizar aproximadamente 1400 llamadas para obtener 390 respuestas.

## 6. Retos de la metodología empleada y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación

Durante la ejecución de la evaluación, el equipo evaluador identificó los siguientes retos asociados con la recolección de la información:

- Debido a las características del Programa por tratarse de una ayuda económica temporal, algunas de las personas participantes dieron información con la expectativa de ser tomados en cuenta nuevamente, lo cual pudo haber influenciado en las respuestas. Esto trató de ser minimizado por parte del equipo evaluador explicando los objetivos de la evaluación.
- A pesar de que se propuso un análisis desde una perspectiva de género y derechos humanos, no se formularon preguntas de evaluación que apuntaran directamente a establecer las relaciones de poder entre hombres y mujeres en el Programa. Ello limitó este análisis.
- Algunos de los grupos focales tuvieron que hacerse al aire libre, lo cual limitó las posibilidades de realizar una metodología participativa.

## CAPÍTULO 3

# HALLAZGOS RESULTANTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

A continuación, se presentan los hallazgos de la evaluación del PRONAE en las modalidades de Obra Comunal, Capacitación, Ideas Productivas y Obra comunal en Territorio Indígena, las cuales “son afirmaciones basadas en hechos registrados sobre la intervención evaluada” (CAD, 2002, citado por MAEC, 2007, p. 89, citado por MIDEPLAN, 2017, p. 12), se encuentran agrupados según, criterios, preguntas y subpreguntas de evaluación.

## 1. Análisis de pertinencia

El presente apartado tiene como intención, establecer la relación de pertinencia, la cual MIDEPLAN (2017) define como “la medida en que los objetivos y las 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” (p. 34).

### 1.1. Hallazgo 1: Medida en que el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)

El análisis tiene como finalidad establecer si los objetivos, la estructura organizacional, el esquema de operación, se ajustan al marco normativo institucional en materia de empleo.

#### 1.1.1. Análisis de la pertinencia de la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE, con el marco normativo institucional que le da sustento, y sus objetivos en materia de empleo

Se efectúa un análisis de la medida en que los objetivos del PRONAE se ajustan al marco normativo, a las acciones y las políticas institucionales que le dan sustento, donde el Estado costarricense por medio del MTSS ha definiendo su accionar de acuerdo con la establecido por la Constitución Política de la República de Costa Rica, que en ausencia de un seguro de desocupación el Estado tiene la obligación de mantener un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, así como procurar su integración al mercado laboral.

La propuesta de formulación del Programa, la hemos entendido, partir del Decreto Ejecutivo de Creación N.º 29044-TSS-COMEX, el cual se complementa con la siguiente revisión documental para establecer el marco normativo institucional de referencia:



Los objetivos constituyen una parte esencial del diseño de un programa, porque establecen las líneas de acción. En este caso del PRONAE orienta y sirve de guía para la ejecución de las acciones y delimitar la problemática por atender, además justifican las actividades y orientan los procesos de monitoreo y evaluación.

De acuerdo con la revisión documental, se parte de dos documentos principales que definen el accionar del PRONAE: Decreto Ejecutivo N.° 29044-TSS-COMEX, donde se establece que el Programa se “crea 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”, y por otro lado la Ficha descriptiva correspondientes a los años 2014-2017, presentadas a FODESAF, donde define como objetivo general el “*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” (Fichas Descriptivas PRONAE, 2014-2017). Se evidencia que hay un alto nivel de concordancia entre ambos objetivos. El primero es más de origen aspiracional y el segundo, más de carácter operativo; sin embargo, en la Ficha descriptiva no menciona el fomento del empleo. Esta se convierte en la principal razón de creación del PRONAE.

Sin embargo, se puede afirmar, que ambos objetivos presentan debilidades en su definición, debido a que plantean de forma muy general el mejoramiento de las condiciones de vida, y ligada a actividades muy puntuales como lo es el otorgamiento del subsidio económico temporal, sin presentar propuestas de planificación estratégica para combatir el desempleo.

Así mismo, el Decreto Ejecutivo N° 29044-TSS-COMEX, plantea 5 Considerandos principales, a saber:

1. Que la Constitución Política de la República de Costa Rica establece en su artículo setenta y dos que en ausencia de un seguro de desocupación el Estado tiene la obligación de mantener un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, así como procurar su integración al mercado laboral.
2. Que la equidad de género, como principio de desarrollo humano, es un elemento esencial en la gestión de las políticas públicas, ya que implica la potenciación de los intereses y las necesidades diferenciales de las mujeres y los hombres, considerando los requerimientos propios de cada grupo étnico de referencia, el lugar de residencia y el nivel de acceso y control de los recursos laborales, entre otros.
3. Que en el marco de los procesos de cambio económico y social que vive nuestro país en la actualidad, resulta indispensable que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establezca y desarrolle acciones y estrategias que, partiendo de una perspectiva de igualdad entre los géneros, favorezcan el mejoramiento sostenido de la productividad y empleabilidad de la fuerza de trabajo nacional.
4. Que con el propósito de favorecer la generación de empleo e ingresos, el desarrollo económico y la democratización de la economía, el Estado debe desarrollar acciones como capacitar y mejorar los recursos humanos del país, ampliar las oportunidades laborales de las personas en condición de vulnerabilidad, del sector agrícola, del sector informal urbano que se encuentran en riesgo social, promover la autogestión comunitaria y las iniciativas socioproductivas, promover la protección del ambiente y la utilización responsable de los recursos naturales.
5. Que la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asigna a la Dirección Nacional de Empleo la responsabilidad de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo (especialmente en áreas de menor desarrollo relativo) con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada involuntariamente.

En el análisis en la Ficha Descriptiva del PRONAE (2014-2017), no se evidencian los siguientes elementos de los 5 Considerandos:

1. No se contempla una estrategia para la incorporación al mercado laboral de la población beneficiaria.
2. No se observa ninguna acción para la incorporación de la igualdad y la equidad de género como un elemento para alcanzar un mejoramiento sostenido de la productividad y empleabilidad de la fuerza de trabajo nacional.
3. No se consideran dentro de los objetivos actuales requerimientos propios de la edad, el nivel de acceso y control de los recursos, el grupo étnico de referencia, el lugar de residencia, la carga de trabajo, entre otros elementos de importancia en la gestión de la política pública.

A continuación, en el cuadro 25, se presenta el nivel de ajuste y pertinencia entre el marco normativo institucional y los objetivos específicos del PRONAE:

Cuadro 26. Nivel de ajuste entre el marco normativo institucional y los objetivos PRONAE

Objetivos del PRONAE (Fichas Descriptivas 2014-2017)	Marco normativo (Decreto 29044-TSS-COMEX, Decreto de reforma 37143 MTSS-COMEX, Ley 8783)	Nivel de ajuste y pertinencia entre el marco normativo y los objetivos
1. Incorporar personas desempleadas y subempleadas mayores de 18 años, en proyectos de construcción de interés comunal presentados por las organizaciones de la comunidad.	Decreto: Artículo Nº 2: f) Brindar empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones, en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social.	<b>Se ajusta totalmente:</b> se observa que existe una coincidencia entre los distintos elementos que conforman tanto el objetivo como el marco normativo.
2. Apoyar a grupos indígenas en condición de desempleo y subempleo mayores de 18 años en proyectos de construcción de interés comunal presentados por organizaciones comunitarias.	Ley: Artículo Nº 3, inciso i) Se destina un 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	<b>Se ajusta totalmente:</b> se observa que existe una coincidencia entre los distintos elementos que conforman tanto el objetivo como el marco normativo.
3. 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.	Decreto: Artículo: b) Favorecer el desarrollo de proyectos socioproductivos que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente.	<b>Se ajusta parcialmente:</b> pese a que se observa que ambos objetivos contemplan apoyar el desarrollo de proyectos socioproductivos, el objetivo de PRONAE no contempla alternativas de generación de empleo permanente.
4. Apoyar grupos de personas desempleadas o subempleadas interesadas en capacitación para el mejoramiento de su perfil ocupacional (adquirir habilidades, destrezas conocimientos, etc.) o fortalecimiento de sus conocimientos como grupos productivos, se incluyen jóvenes de 15 años en adelante.	Decreto: Artículo 2: a) Promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas, con el fin de aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos en zonas de menor desarrollo relativo.	<b>Se ajusta parcialmente:</b> el objetivo de PRONAE, se centra únicamente en el mejoramiento del perfil ocupacional de la población, mientras que el decreto va un paso más allá, al mencionar como fin el aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral.
5. Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes dentro del rango de 17 a 24 años, que no estudian ni trabajan, que además se encuentran en condición de desempleo o inactividad laboral, y se ubican por debajo de la línea de pobreza, mediante capacitaciones, técnicas/ocupacionales, vinculadas con la demanda ocupacional insatisfecha partiendo de los señalamientos del mercado laboral. Se abarca también a Personas Jóvenes con Discapacidad en el rango de los 17 a 35 años, que presentan las condiciones anteriormente descritas.	Reforma: Artículo 16: B) para el desarrollo de la estrategia Empléate del MTSS que tiene como finalidad promover empleos de calidad para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad se asignará un subsidio específico por el periodo de duración del programa, de capacitación ocupacional y formación	<b>Se ajusta totalmente:</b> se observa que existe una coincidencia entre los distintos elementos que conforman tanto el objetivo como el marco normativo
	c) Fomentar la capacitación para el empleo en empresas, asentadas en zonas de menor desarrollo relativo, según los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, N.º 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N.º 7467 de 13 de diciembre de 1994.	No se observa coincidencia con ninguno de los objetivos de PRONAE.
	d) Apoyar y desarrollar aquellas iniciativas de generación de empleo que incorporen entre sus objetivos la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.	No se observa coincidencia con ninguno de los objetivos de PRONAE.
	e) Cooperar en el desarrollo de alternativas de empleo temporal y permanente para grupos que presentan problemas específicos de empleo, tales como: mujeres jefas de familia, jóvenes en riesgo social, movilizadas forzosos, ex funcionarios públicos, adulto mayor. Destacando a la vez, el cumplimiento de los alcances de la Ley N.º 7600- Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de fecha 29 de mayo de 1996 y su Reglamento.	No se observa coincidencia con ninguno de los objetivos de PRONAE; no obstante, la directriz DMT-024-2016 en el artículo 5, inciso 3 se señala la incorporación de mujeres en (al menos un 50 % del proyecto) y/o personas con discapacidad (al menos 20 % de personas en el proyecto).

Fuente: elaboración propia con base en los documentos del PRONAE y el marco normativo institucional

Se observa que, en relación con los objetivos específicos del PRONAE, dos de ellos se ajustan parcialmente, 2 se ajustan totalmente, y 3 no se ajustan a lo planteado en el Decreto Ejecutivo N.º 29044-MTSS-COMEX. Respecto al objetivo específico 2, referente al apoyo a grupos de personas indígenas, este se adapta lo establecido en la Ley N.º 8783; así como el objetivo 5 sobre Empléate se ajusta al Decreto Ejecutivo N.º 37143-MTSS-COMEX.

Se evidencia que los objetivos del PRONAE, descritos en la Ficha, son congruentes y responden de manera parcial a la problemática que los origina, debido a que se plantean 2 estrategias para que las personas desempleadas o subempleadas en pobreza o pobreza extrema mejoren su calidad de vida, la primera mediante la incorporación a proyectos de obra de infraestructura comunal, ideas productivas y capacitación y la otra es mediante una ayuda económica temporal.

En general los objetivos específicos planteados en el Decreto Ejecutivo de creación como los de la Ficha actual del Programa, presentan debilidades, debido a que corresponden más a actividades a desarrollar y no consideran las estrategias para contribuir a la problemática que origina el PRONAE. No pudiendo establecerse una relación causal entre los objetivos, las actividades y los resultados y efectos que pretende solventar.

De acuerdo con la documentación del Departamento de Planificación, la meta establecida en la matriz del Plan Nacional de Desarrollo tiene una vinculación directa con la cantidad de personas en condición de desempleo y pobreza vinculadas en proyectos de infraestructura comunal, socioproductivos y capacitación apoyadas con ingresos temporales a nivel nacional.

Sin embargo, el 100 % de las 7 personas expertas en empleo entrevistadas coinciden en que dichas estrategias no son suficientes, debido a que el desempleo y subempleo son una realidad compleja de raíces muy profundas y estructurales, que genera condiciones de pobreza y pobreza extrema en las personas, además de sentimientos de impotencia, indignidad, y de no ser capaces de pensar, de planear o de soñar más allá de la lucha diaria por la mera supervivencia.

También, plantean que la forma de salir del ciclo de la pobreza es por medio del incremento de recursos, por la vía de generación de oportunidades de empleo y que cualquier estrategia de empleo debe considerar en sus objetivos la creación de competencias técnicas y blandas para la verdadera inserción en el mercado laboral.

En ese sentido, las modalidades pueden ayudar a crear algunas competencias blandas; por ejemplo, el 56 % de las 153 personas participantes en los grupos focales de la población beneficiaria dice que el programa les ayudó en aspectos como la formalidad, el compromiso, el empoderamiento, entre otras, expresado en frases como

*“Antes yo dependía de la pensión del papá de mis hijos, el Programa me enseñó que yo puedo trabajar”.*

*“Con el proyecto me di cuenta de que yo soy capaz de conseguir un empleo”.*

*“Es bonito sentirse útil para la comunidad, y la gente nos felicita en las labores que estamos haciendo”.*

*“Se siente bien trabajar por la limpieza de los ríos”.*

Sin embargo, en juicio de las mismas personas expertas, dichas estrategias no son suficientes para lograr la incorporación de las personas al mercado laboral, debido a que en la Ficha actual el PRONAE establece el otorgamiento de la ayuda económica temporal, como la estrategia principal para el mejoramiento de las condiciones de vida y señala que se trata de un Programa de aplicación de recursos dirigido a los diferentes grupos de personas afectadas por el fenómeno del desempleo en las diferentes comunidades del país.

Al respecto, Sauma (2001) menciona que el Estado costarricense ha optado por la vía de las transferencias económicas, como alternativa para el cierre de las brechas de pobreza, de acuerdo a la ley 8783 de FODESAF. Sin embargo, esta apuesta apunta a que mientras exista la transferencia, se reduce el problema, pero una vez que desaparece el incentivo la situación aflora nuevamente.

Lo anterior se pudo evidenciar en el trabajo de campo, donde el 100 % de las personas beneficiarias participantes en los 15 grupos focales realizados, coinciden en que “cuando el proyecto desarrollado en marco del PRONAE se termina, su situación de pobreza, limitación de recursos, y dificultad de acceso al mercado laboral, continua igual, nada cambia”.

El diseño actual de Programa es pertinente de forma parcial con la problemática y el marco normativo que le da origen, debido a que mejora de forma temporal sus ingresos económicos; sin embargo, no cumple con lo establecido en la Constitución Política Costarricense, donde se señala que El Estado debe procurar la integración de las personas desempleadas al mercado laboral.

Un aspecto que se evidenció a partir de la revisión bibliográfica del diseño del Programa, es la carencia de una caracterización de la problemática del desempleo o subempleo, e indicadores de línea base, y su respectiva actualización en las Fichas anuales del PRONAE, tomando en cuenta los indicadores del Estado de la Nación, INEC, entre otros.

### **1.1.2. Análisis de los aspectos organizacionales o procedimentales que limitan su ejecución**

De acuerdo con Chiavenato (2011), la estructura organizacional corresponde a los patrones de diseño que sirven para estructurar una organización con el fin de poder cumplir las metas propuestas y lograr los objetivos deseados. En relación con el PRONAE, y según el Manual Descriptivo de Cargos del

MTSS (2016), se define una estructura de trabajo la cual se conforma por: una jefatura, 6 analistas de proyectos divididos según regiones de atención (Central, Brunca, Chorotega, Pacífico Central, Caribe y Huetar Norte).

En los cuadros 26 y 27 se analizan las funciones descritas en el Manual Descriptivo de Cargos del MTSS, del año 2016, el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-Comex y las funciones principales que describe el personal de PRONAE en las entrevistas semiestructuradas:

**Cuadro 27. Funciones sustantivas de la jefatura del Programa PRONAE**

Funciones sustantivas de la jefatura según Manual Descriptivo de Cargos del MTSS (2016)	Descripción de las funciones desarrolladas en el marco del PRONAE, según entrevista a la jefatura
Garantizar el cumplimiento de los objetivos de PRONAE.	Planear, dirigir, y controlar la ejecución presupuestaria del PRONAE.
Planear, dirigir, supervisar y coordinar los procesos que desarrolla el Programa, con la finalidad de brindar una efectiva y competitiva administración.	Darle seguimiento a los planes estratégicos.
Dar apoyo a las acciones estratégicas contenidas en el PND 2006-2010.	Aprobar los proyectos.
Atender a las poblaciones con características especiales subutilizadas o en desempleo ubicadas en zonas afectadas por el fenómeno de la pobreza, con el fin de aumentar las posibilidades de integración al mercado laboral.	Manejo del grupo de analistas de proyectos.
Planificar la acción operativa para la ejecución programática y presupuestaria del programa.	Aprobación de las planillas de pago del auxilio temporal.
Revisar, estudiar y avalar informes.	
Coordinar las actividades propias de DGE con otras unidades de la DGE.	
Velar porque la ejecución de las labores que realizan las personas colaboradoras se efectúen a derecho para la correcta aplicación del Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX	

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación y el trabajo de campo realizado

**Cuadro 28. Funciones sustantivas de las personas  
Analistas de Proyectos en el marco del Programa PRONAE**

<b>Funciones sustantivas de los (as) analistas de proyectos según Manual Descriptivo de Cargos del MTSS (2016)</b>	<b>Descripción de las funciones desarrolladas en el marco del PRONAE, según entrevistas a analistas de proyectos</b>	<b>Descripción de las funciones según Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX</b>
Recibir y estudiar las solicitudes de proyectos presentados según la división de las zonas establecidas.	Brindan el subsidio económico a las comunidades.	Asesorar y/o capacitar a personas físicas o jurídicas en la formulación de proyectos en las diferentes modalidades.
Informar del trámite a los responsables del proyecto, de acuerdo con los requerimientos descritos en el manual de procedimientos.	Analistas de proyectos para personas desempleadas.	Trasladar información necesaria a comunidades y público en general, sobre reglamento y funcionamiento del Programa.
Seleccionar los proyectos según corresponda la zona, verificar su viabilidad y que todos los datos estén completos.	Verificación de si las personas califican y si los proyectos son viables.	Realizar el análisis y valoración de cada proyecto.
Programar giras para la visita y verificación de los proyectos.	Dar charlas a las comunidades sobre las condiciones del proyecto.	Aplicar mecanismos de evaluación y control a los proyectos con el propósito de medir lo programado, verificar el cumplimiento de metas, detectar fallas y/o desajustes con el fin de tomar las medidas correctivas necesarias para el logro de los objetivos preestablecidos.
Reunir a las personas responsables de los proyectos y a la población beneficiaria para exponer el Programa.	Les comentan a las personas que es una labor laboral voluntaria por la cual se les brindará una retribución económica, para no crear relación laboral.	Canalizar hacia las instancias correspondientes denuncias sobre irregularidades.
Analizar en detalle el perfil sociolaboral de la población beneficiaria.	Supervisión en las comunidades para evaluar avances de los proyectos.	Conservar la documentación completa por proyectos.
Planear y realizar giras para supervisión y evaluación de los proyectos en ejecución.	Ingresan los proyectos a la base de datos, con la organización y planilla de beneficiarios (mencionado 2 veces).	
Elaborar el expediente respectivo.	Atención de proyectos de obra comunal en el marco del Decreto de Emergencia del Huracán Otto.	
Preparar informe de visitas de campo.	Atender proyectos de organizaciones comunales (mencionado 4 veces).	
Realizar procesos de supervisión, monitoreo y elaborar informes sobre el desarrollo y avance de los proyectos.	Hacer trabajo de campo.	
Evaluar los informes mensuales de avance de los proyectos.	Verificación de la Directriz MDT-024-2016-MTSS.	
Tramitar solicitudes de prórroga de los proyectos.	Recepción de anteproyectos.	
Promocionar con material informativo y formativo el Programa.	Verificación de la Ficha de Información Social del IMAS.	
Incluir los datos de cada proyecto en el sistema electrónico.		
Capacitar a personal municipal y de otras instituciones sobre los objetivos, funciones y responsabilidades de PRONAE.		

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación y el trabajo de campo realizado

Se evidencia que tanto los objetivos como las funciones señaladas en el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, señalan como las principales funciones del personal del PRONAE, el análisis de los proyectos presentados por las comunidades, para el desarrollo de las modalidades de: Obras de Infraestructura Vial o de Interés Social, Capacitación, Conservación de Medio Ambiente, con el fin de aumentar las posibilidades de las personas desocupadas o subempleadas de integración al mercado laboral, y al desarrollo de Proyectos Socio Productivos que se conviertan en alternativas de empleo permanente.

Lo cual es altamente coincidente con las funciones descritas, en el Manual Descriptivos de Cargos del MTSS (2016) y con la opinión del 100 % de las entrevistas semiestructuradas realizadas al equipo del PRONAE y a la jefatura de la DGEN.

En el artículo 7 del Decreto Ejecutivo, se señala que serán priorizadas las comunidades que como consecuencia de su aislamiento geográfico carezcan de infraestructura básica o en situaciones especiales cuando se decreta emergencia nacional o local. Al respecto, es importante mencionar que 36 % de las 26 personas entrevistadas en el MTSS, mencionaron este aspecto como un riesgo sobre todo en el marco de las últimas situaciones de emergencia que ha vivido el país, debido a que el presupuesto se utiliza para “apagar incendios” como lo dijo específicamente una persona, lo cual desvirtúa aún más la pertinencia del Programa para la atención de la problemática que le dio origen.

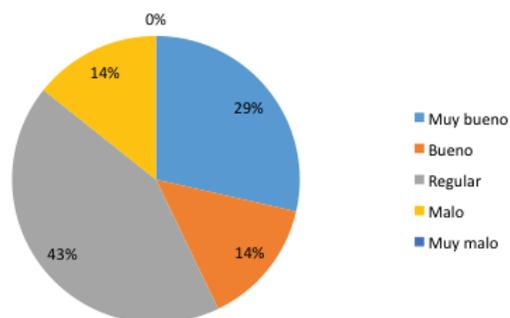
El mismo Decreto Ejecutivo fija como estrategia para el acceso al Programa la firma de cartas de entendimiento y convenios de cooperación y coordinación con el INA, para labores de coordinación de capacitación y establece la firma de convenios con las organizaciones o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro para la ejecución de proyectos de empleo y desarrollo social a quienes les otorga la responsabilidad de formular los proyectos y detectar la población beneficiaria.

No se evidencia en alguno de los documentos revisados, ni en las entrevistas realizadas a las personas Analistas de Proyectos del PRONAE, y a la Jefatura de la DGE, que se tengan claras las estrategias formales, desde el esquema de operación para la integración al mercado laboral de la población beneficiaria.

Adicionalmente, se puede notar en el gráfico 1, que de las 6 personas analistas de proyectos del PRONAE y la jefatura de la DGEN, se tienen diferentes niveles de conocimiento de la problemática que da origen al Programa, un 29 % mencionan que tienen un nivel de conocimiento muy bueno, un 14 % bueno, 43 % regular y un 14 % malo, lo cual muestra una tendencia más hacia el desconocimiento.

Solamente un 43 % de las 7 personas citadas anteriormente, refiere conocer a profundidad el Decreto Ejecutivo N.º 29044-MTSS-COMEX, lo cual viene a evidenciar un divorcio entre la ejecución y el origen del Programa y tal y como se mencionó anteriormente el Programa actúa bajo una lógica de respuesta y tramitación de la ayuda económica. Ello surte efectos muy pequeños sobre la problemática que le da origen y de las necesidades a mediano y largo plazo de la población beneficiaria, debido a que los cambios producidos por la ayuda económica temporal no son sostenibles en el tiempo, ni generan empleo.

Gráfico 1. Gestores. Nivel de conocimiento problemática de origen del PRONAE



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

De acuerdo al juicio del equipo evaluador, a partir de la observación de la dinámica laboral, y del análisis de la documentación, no se pudieron evidenciar acciones para la ejecución, de la Estrategia Nacional de Empleo y Producción “El empleo en el corazón del desarrollo” de la Administración Solís Rivera 2014-2018, que establece que el PRONAE, potenciará aquellos proyectos bajo la modalidad de ideas productivas, los cuales serán complementados y referidos a otros servicios y/o programas de emprendimientos, bajo la lógica operativa de la Economía Social Solidaria. También plantea que, en la medida de lo posible, el INA procurara certificar las competencias de las personas beneficiarias que presten sus servicios en los diversos proyectos, mejorando su empleabilidad para potenciar eventuales vinculaciones laborales en el contexto de la formalidad. (Gobierno de Costa Rica, 2014, p. 28).

A continuación, una evidencia más de la lógica de operación del Programa se encuentra en la Tabla 1, de la Ficha del Programa, donde se establecen los pasos para la tramitación de la solicitud de ayudas, dando nuevamente muestras que se enfocan en hacer análisis y aprobación de los proyectos presentados por las comunidades, supervisión de la ejecución de las modalidades y gestionar el pago del auxilio económico temporal y no hay un análisis de la dinámica del mercado laboral.

Cuadro 29. Para Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación

Código	Operación	Productos		Insumo	Responsable
		Final	Intermedio		
001	Recibo de Solicitud	Formulario	Proyecto		Dirección y Depto.
002	Asignación Proyectos		Proyectos	Aprobación previa	Dirección y Jefatura
003	Visita de campo		Proyecto	Solicitudes	Técnico
004	Verificación de información presentada, entrevistar		Proyecto	Verificación de situación socio económica, disponibilidad de materiales, planos, ayuda	Técnico
005	Informar		Informe de Visitas	Criterio técnico/aprobación	Técnico
006	Ingreso de Proyecto al sistema	Ficha técnica	Información verifi	Nombres, cédulas, cuentas clientes	Técnico
007	Presentación de Fichas	Ficha técnica	Ficha técnica	PC e impresora	Técnico
008	Aprobación de proyecto		Aprobación	Ficha técnica y expediente	Jefatura y Dirección
009	Preparación nómina beneficiaria	Archivo		Nómina previa	Jefatura
010	Confección del Convenio o Carta de Entendimiento	Firma de documento	Expediente y ficha técnica	Ficha técnica, expediente	Técnicos
011	Verificación de cuentas (B.P)	Archivo		Archivo verificado, cuentas clientes	Jefatura
012	Preparación Planilla definitiva		Archivo	Nómina previa verificada y ajustada	Jefatura
013	Trámite de envío Oficial de planilla de pago	Planilla de pago		Nómina verificada	Dirección y Jefatura
014	Depósito del Auxilio Económico Temporal	Depósito	Planilla de Pago	Planilla de Pago	Financiero
015	Visita de campo para verificación del trabajo				

Fuente: Ficha Programa Nacional de Empleo (PRONAE) 2017.

De acuerdo con lo anterior, es posible plantear que el modelo de gestión del PRONAE, carece de una estrategia clara que permita dar respuesta a la problemática de desempleo a nivel nacional, dado que el accionar del Programa no se sustenta en diagnósticos de las dinámicas territoriales de empleo y en análisis de prospección laboral, ni tampoco en las características sectoriales, situacionales y de las necesidades diferenciadas de la población beneficiaria.

Finalmente en lo referente al esquema de operación, el cual es entendido como la secuencia lógica de las operaciones y procedimientos claves requeridos para el funcionamiento del Programa, es importante señalar que el PRONAE carece de un modelo organizacional por procesos, así como de manuales de procedimientos que permitan mapear la rutas de acción del mismo; pese a que el MTSS cuenta con una Guía Técnica para Elaboración de Manuales de Procedimientos (2016) y de lineamientos generales que se establecen como directrices para todas las direcciones y departamentos del mismo.

Lo anterior queda evidenciado en el 100 % de las entrevistas a las 6 personas Analistas de Proyectos del PRONAE y a la Jefatura de DGE, que señalan que no existen procedimientos estandarizados para realizar el trabajo y que nunca no les brindaron un proceso de inducción al Programa.

Esto se refleja en lo señalado por el 100 % de las personas representantes de las 19 municipalidades participantes en los grupos focales, en el 100 % de las 14 entrevistas realizadas a organizaciones sociales y en 100 % de los tres grupos focales de la modalidad de obra comunal en el territorio indígena realizados, que comparten la opinión que una de las mayores dificultades para la articulación con el Programa es que dependiendo de la persona analista de proyectos a cargo de la supervisión de la región.

Varía la información que reciben respecto a los lineamientos del Programa tales como requisitos para presentar los proyectos, el seguimiento que se realiza y el trato que se recibe. Mencionaron aspectos como que a las poblaciones indígenas solo se les ofrece obra comunal, el tipo de información y el seguimiento a los proyectos depende de las personas Analistas, además de que no hay seguimiento entre un año y otro y que cuando no se les aprueba un proyecto no se les dan las razones de la repro-bación.

Todo lo anterior evidenció, también, en el momento de la realización del trabajo de campo, donde las personas Analistas de Proyectos desconocían de los proyectos ejecutados el año anterior en esa zona. No existía un mecanismo de seguimiento de los proyectos ni de la población beneficiaria.

De acuerdo con el juicio experto del equipo evaluador en la dinámica de trabajo observada, una limitante que tiene el Programa en cuanto a su gestión es la pérdida de información en las regiones de los proyectos, con respecto del año anterior, debido a que los proyectos se ven por analista y los expedientes son archivados, no dándose un proceso de inducción a la región, ni de los casos que se desarrollaron, lo cual limita la posibilidad de seguimiento de la población beneficiaria.

Un aspecto por resaltar es, según se constató en la base de datos, algunas personas de la población beneficiaria repiten todos los años y que un mismo año varias personas de una misma familia participan diferentes proyectos, lo cual es justificado por el 50 % de las personas Analistas de Proyectos del PRONAE. Se señala que, en algunas comunidades prioritarias, no hay población suficiente para los proyectos o no todas las personas cumplen con los criterios de la Ficha FIS, por lo que tienen que repetir.

Un aspecto mencionado por un 67 % de las personas Analistas de Proyectos consiste en que no tienen capacidad de análisis de las regiones asignadas y el 100 % de las personas describen sus tareas en el siguiente orden: brindar información en las comunidades de los proyectos, analizar los proyectos presentados por las organizaciones sociales y supervisar los proyectos en campo; por lo tanto, se trata de un Programa de respuesta a la demanda de las comunidades, sin que medie un análisis de las necesidades, así como de la pertinencia de los proyectos, ni de la funcionalidad del mercado laboral para el desarrollo de proyectos, que permitan la generación de competencias para la inserción en el mercado laboral.

El Programa, desde su planteamiento por medio del Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, no es del todo pertinente con las necesidades que le dieron origen, debido a que no considera los análisis del contexto territorial y las dinámicas de empleo; por ejemplo, se le brinda el mismo monto a todas las personas, sin que medien estudios del costo de vida por región habitacional, o el número de personas dependientes económicamente.

Al respecto, Sauma (2001) menciona que brindar el mismo subsidio a todas las familias en pobreza extrema reduce el éxito del Programa al no considerar particularidades de la población beneficiaria como número de personas integrantes del núcleo familiar, las diferencias entre población rural y urbana, la condición de ser madres jefas de hogar, entre otras.

Al respecto, el 70 % de las personas expertas en empleo señalan que funciones como el diagnóstico diferencial por territorio y de las condiciones particulares de la población objetivo, deberían estar incorporadas en el Manual de Descriptivo y en la Ficha anual, si realmente el Programa quiere incidir en el objetivo de potenciar la integración al mercado laboral de la población beneficiaria.

También, se evidenció en el trabajo de campo que el 100 % de las 14 entrevistas a organizaciones que gestionan los proyectos tienen una nula capacidad a nivel de recursos humanos y económicos para la realización de estudios o diagnósticos de las dinámicas de empleo de sus comunidades. Así, responden los proyectos más a necesidades de infraestructura y ven la ayuda económica temporal, como un apoyo a las obras de infraestructura; por ejemplo, un 22 % de las personas entrevistadas y un 11 % de las personas participantes en los grupos focales con municipalidades refieren que el auxilio económico temporal era un premio a un trabajo que antes las personas de las comunidades realizaban de gratis.

A manera de síntesis, las limitaciones a nivel organizacional y procedimental, que fueron mencionados por las 26 personas funcionarias del MTSS entrevistadas en el proceso de evaluación, son los siguientes:

- 46 % de las personas manifiestan que el programa está limitado en su escogencia de la población beneficiaria porque tal y como está descrito en el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, son las organizaciones sociales las encargadas de detectar y proponer a las posibles personas trabajadoras.
- 58 % personas mencionan que los recursos humanos con que cuenta el Programa no son suficientes para cubrir el presupuesto asignado por FODESAF. Se incurrió durante algunos años en subejecución presupuestaria y el incumplimiento de metas, lo que hace que las personas actúen desde una lógica de “gastar el presupuesto”, por la presión de la ejecución, reforzado por lo planteado en la Ficha que es un programa de aplicación de recursos.
- 42 % de las personas refieren a que no se cuenta con procedimientos establecidos y expresan que el MTSS carece de procesos de inducción a los puestos de trabajo.
- 58 % de las personas mencionan que el impacto logrado con la población beneficiaria es muy bajo y se debe a que es un Programa de respuesta temporal.
- 65 % de las personas coinciden con que el Programa no tiene la estructura organizativa para operar en las comunidades, al no estar regionalizado, y que inclusive la misma estructura del MTSS no lo permite.

Por lo anterior, se evidencia que el Programa PRONAE está limitado en su ejecución por aspectos de falta de claridad en procedimientos y porque desde su gestación no se deja claramente establecida la forma para incorporar a la población beneficiaria al mercado laboral. No resultan pertinentes los procedimientos y la estructura organizativa con las necesidades de la población y las organizaciones

## 1.2. Hallazgo 2. Análisis del grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta programática del MTSS y la DNE

El presente apartado tiene como finalidad analizar si la gestión, el funcionamiento y la organización interna son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo, los criterios para la clasificación de dicha población y si las modalidades se ajustan a sus necesidades.

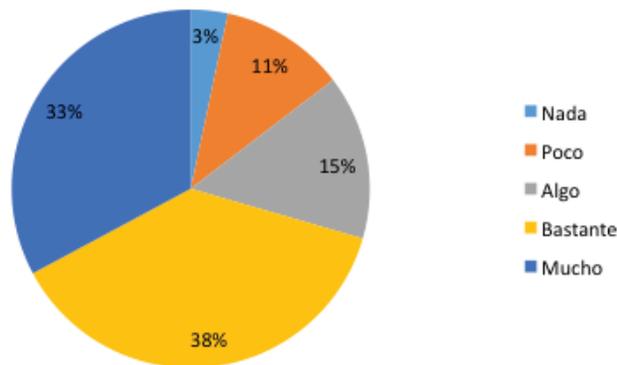
### 1.2.1. Análisis de la gestión, funcionamiento y la organización interna del Programa y sus modalidades, y si son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo

Se encontró un nivel alto de pertinencia entre el grado de satisfacción de la población beneficiaria con la gestión, el funcionamiento y la organización del Programa, debido a que el Programa ha sido efectivo en el otorgamiento de la ayuda económica temporal y en la aprobación de los proyectos presentados por las comunidades, en donde la meta establecida para el PND (2015-2018), en relación con la cantidad de personas en condición de desempleo y pobreza vinculadas en proyectos de infraestructura comunal, socioproductivos y capacitación apoyadas con ingresos temporales a nivel nacional, presenta un nivel de cumplimiento total.

Al respecto, el 100 % de las 153 personas participantes en los grupos focales indica sentir satisfacción con el desarrollo del Programa debido a que les ayuda a generar ingresos temporales que antes no tenían. Mencionan aspectos como que les ayuda con la entrada a clases de sus hijos e hijas, o que la plata la utilizaron para arreglar la casa que estaba en muy malas condiciones. La mayoría de las personas dijo no tener trabajo o tener trabajos ocasionales como vender comida, recolectar café, hacer trabajos de construcción o vender chances que otros le dan.

Todo lo anteriormente citado se complementa con lo expresado en el gráfico 2, donde un 71 % de la población beneficiaria participante en la encuesta telefónica, refiere que el PRONAE les ayudó a mejorar sus ingresos de forma temporal.

**Gráfico 2. Población beneficiaria, percepción de mejora de sus ingresos económicos temporales, PRONAE 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Las necesidades de la población beneficiaria fueron manifestadas básicamente en la realización de los grupos focales, donde el 100 % de las 153 personas plantean las siguientes necesidades en relación con el tema del empleo: que la mayor necesidad de las comunidades es la falta de oportunidades de trabajo en los cantones; por ejemplo, las personas de Turrubares refieren que tienen deseos de trabajar.

Sin embargo, no hay empleo en la zona y tienen que salir a San José o lo más cercano es Puriscal. Las personas de Grifo Alto en Puriscal. También, refieren que la fuente de empleo es la agricultura por medio del café y que en verano es un problema, porque no hay agua. Igualmente, señalan que si las personas quieren trabajar tienen que salir a San José e invertir 4 horas, viajando en bus, lo que les debilita la calidad de vida.

Además, en Upala las mujeres señalan que tienen pocas fuentes de empleo y que solo hay trabajo para los hombres en las piñeras, en Santa Cruz, que solamente hay oportunidades laborales en actividades turísticas y les piden estudios.

En la comunidad indígena de Alto Quetzal, la situación es más grave porque, debido a su lejanía, tienen muy pocas posibilidades de trabajo y las personas casi nunca terminan el colegio. En ese sentido, para conseguir empleo tienen que trasladarse a vivir a Pérez Zeledón o a la Zona de los Santos a coger café. Asimismo, mencionan que se tienen que mejorar las vías de comunicación para el acceso a oportunidades de empleo y educación, dicen que el autobús llega una vez al día hasta la comunidad de Alto Quetzal. Ello limita aún más el acceso a los recursos a otras comunidades indígenas, que no tienen transporte público.

El 100 % de la población beneficiaria que participó en los grupos focales mencionó, en segundo lugar, las siguientes necesidades: que se den subsidios económicos a las familias, reactivación de la economía y la producción agrícola, disminuir la discriminación hacia algunas poblaciones como las mujeres en el mercado laboral y fortalecer las microempresas del cantón.

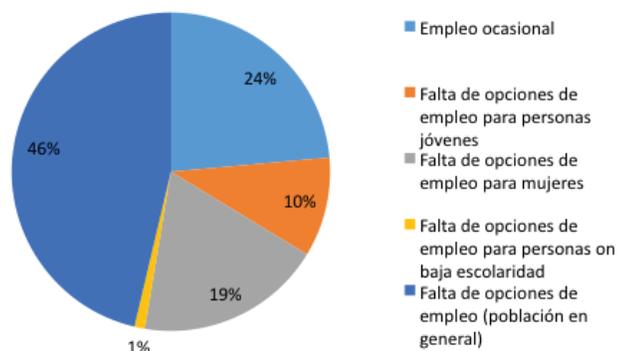
Por su parte, un 64 % de las 14 organizaciones sociales entrevistadas mencionó como principal problema de las comunidades la falta de oportunidades laborales, un 36 % indicó la falta de infraestructura y el desarrollo para la comunidad, un 21 % expresa que la pobreza y las devastaciones naturales y un 21 %, la poca articulación de las instituciones del gobierno en materia de empleo. Al respecto, ponían como ejemplo que el INA les brinda capacitaciones en microempresa a personas que no tienen capital para desarrollar su idea de negocio, o que les dan la misma capacitación a todas las personas y se ponen la competencia entre sí mismas.

Esto es reforzado por la opinión de las personas representantes de las municipalidades, un 63 % de las 19 personas, que participaron en los grupos focales, señalan que las personas quieren seguir participando en proyectos, debido a que la mayoría tienen bajos niveles de escolaridad y ven en PRONAE una posibilidad de empleo aunque sea de manera temporal e indican que en las comunidades no hay fuentes de empleo y que, en la mayoría de los casos para encontrar trabajo, las personas deben salir del cantón. Un 32 % destacó que la poca articulación entre lo público y lo privado y el 100 % coincide en que los bajos niveles de escolaridad de la población imposibilita la obtención de un empleo.

Al respecto, un 79 % de las 40 Municipalidades que enviaron la información de la encuesta en línea, mencionan que la problemática que pretende resolver el Proyecto es el problema de empleo en las comunidades.

Lo anterior se complementa con el gráfico 3, que muestra que un 46 % de las 390 personas de la población beneficiaria encuestada vía telefónica señalan que el empleo ocasional es el máximo problema en materia de empleo en sus comunidades.

**Gráfico 3. Población beneficiaria, principales problemáticas en materia de empleo que afectan a su comunidad**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Como aspectos de mejora del Programa, el 100 % de las 65 personas que participaron en los grupos focales de la modalidad de obra comunal, mencionaron que no les brindan las condiciones necesarias para hacer su trabajo, que deben llevar los implementos de trabajo y buscar prestado carretillos, palas, entre otras, porque no les dan los insumos necesarios; por ejemplo, una mujer de Liberia mostró sus manos dañadas con una ampolla debido a que no les han dado guantes y en otro grupo dijeron que arriesgaban su vida, porque trabajan en la calle sin chalecos de seguridad.

Se evidencia que algunos de los requisitos establecidos por el PRONAE limitan el acceso al Programa por parte de algunas poblaciones, según las características del lugar; por ejemplo, las personas participantes en el grupo focal de la comunidad de Alto Quetzal. Explican que no es posible obtener la póliza, porque deberán ir hasta Turrialba Centro y los pasajes más la póliza son muy caros, por lo que se arriesgan a trabajar sin póliza; además, el Director de la Escuela refiere el hecho de que para el requisito de la ficha FIS no todas las personas indígenas la tienen, debido a que tienen que trasladarse hasta Grano de Oro y ellos no hablan bien el español y no entienden lo que les pregunta el personal del IMAS.

El requisito del acceso de la aplicación de la ficha FIS del Imas es mencionada por el 100 % de las organizaciones sociales y reforzado por 38 % de las 40 municipalidades encuestadas, que señalan como la principal limitante para que la población tenga acceso al Programa, debido a que muchas personas la tienen desactualizada, o que la respuesta del Imas para su aplicación no es tan rápida.

Lo anterior es mencionado también como una oportunidad de mejora en la propuesta de la OIT sobre Modelo de Gestión (2016), en donde afirman que el Programa puede violentar los derechos humanos básicos de la población que dispone de barreras geográficas.

Otro elemento que podría representar una limitante y es mencionado por la Jefatura de la DGEN consiste en que no todas las personas no tienen acceso a una Asociación de Desarrollo, Junta de Educación, u otra, o que en el lugar donde residen no existe, lo que limita el acceso al Programa.

En los grupos focales de la población indígena maleku mencionaron como limitante el hecho de que la Asociación ocho etnias si acepta población beneficiaria que no sea indígena, siempre y cuando estén casados con un indígena, pero que la Asociación de Desarrollo no acepta personas no indígenas y además que solo las personas ligadas a la Asociación de Desarrollo se ven beneficiadas.

Uno de los objetivos del Programa es fortalecer el tejido social de las comunidades, por medio del desarrollo de los proyectos, y la escogencia de la población beneficiaria, lo que contrasta con el trabajo de campo; por ejemplo, en el 100 % de los grupos focales con la participación de las municipalidades, se menciona que ellos les hacen los proyectos a las Asociaciones y estas solamente firman, lo cual hace además que la escogencia de la población beneficiaria la haga el Concejo Municipal tal y como fue mencionado por uno de los grupos focales con población beneficiaria, igual sucede con las Juntas de Educación, donde el proyecto es conformado por una persona docente o la persona que ocupa el cargo de la Dirección.

### 1.2.2. Caracterización y cuantificación de la población objetivo del PRONAE

El diseño del PRONAE carece de una adecuada caracterización de la población beneficiaria, que tome en cuenta las particularidades de acceso al empleo que tienen los diferentes grupos poblacionales, tomando en cuenta brechas de oportunidades en el empleo, y en educación.

De acuerdo con el análisis de la base de datos se puede evidenciar que el Programa tiene claramente cuantificada la población por cantón y provincia. También, se pueden extraer los datos de sexo y edad, no así los datos de condición socio económica como ingresos, condición de aseguramiento, entre otros.

En el caso de la caracterización en el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX y en la Ficha se establece que la población beneficiaria por modalidades:

Para la modalidad de capacitación, el perfil de la persona beneficiaria corresponde a personas mayores de 15 años en adelante, en situación de desempleo y subempleo, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el desempleo, costarricenses o residentes legales.

- Las personas en condición de beneficiarias deben contar con mayoría de edad a excepción de la modalidad de capacitación y emplaté que contemplan a personas desde los 15 y 17 años, respectivamente.
- Para el caso de Emplaté, habiéndose incluido la categoría Inclusivo, se ha incorporado población joven en el rango de los 17 a los 35 años con algún tipo de discapacidad, que no estudien ni trabajen y que además se encuentren por debajo de línea de pobreza.
- Para la modalidad de capacitación Emplaté, la población meta son jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años, en condición de pobreza o pobreza extrema provenientes de las comunidades en situación de vulnerabilidad que no estudian ni trabajan.

Para las modalidades de obra comunal e ideas productivas, el perfil de la persona beneficiaria corresponde a mayores de 18 años, en condición de desempleo y subempleo, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricense o residentes legales, que forman parte de un proyecto, presentado por una organización social.

- Para la modalidad de personas indígenas, la población meta son mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.
- Desde el punto de vista geográfico, establece que se priorizará en aquellas comunidades que establezcan iniciativas impulsadas por el Gobierno de la República en aras de combatir pobreza, desigualdad y desempleo.

Para corroborar la característica de pobreza y pobreza extrema, desde el año 2017, el Programa solicita como requisito la aplicación de la Ficha FIS.

A pesar de que la directriz DMT-024-2016, establece en su artículo 5, que se deberán incorporar, al menos, un 50 % de mujeres y un 20 % de población con discapacidad. Se entiende dicha acción como una medida tendiente a favorecer ciertos grupos minoritarios o que históricamente hayan sufrido discriminación con el principal objetivo de buscar el equilibrio en sus condiciones de vida.

De acuerdo con el análisis de la base de datos, el Programa ha presentado un desequilibrio entre la cantidad de hombres y mujeres participantes, debido a que las comunidades no cumplen siempre con la disposición. Esto debido a que los roles tradicionales de género juegan un papel importante en la escogencia de la población desde las comunidades y la práctica ha sido que se presentan más proyectos de obra comunal, siendo que las personas de las comunidades perciben que ese tipo de trabajos han sido típicamente desempeñados por mujeres.

Este efecto, que ha presentado el Programa, ha generado sobre todo entre los años 2014 al 2016, una intervención desigual y se han perpetuado las prácticas tradicionales de género, lo cual es señalado por la Unidad de equidad de género del MTSS y por las especialistas en política pública y empleo del INAMU.

De acuerdo a la información revisada, además de la Ficha Fis, El Programa no cuenta con instrumentos que permitan caracterizar a la población beneficiaria, tales como datos de nivel de ingresos, además del nivel de escolaridad otros datos como cursos llevados, oficios desempeñados, entre otros, que puedan orientar de manera más eficiente la oferta del PRONAE.

### 1.2.3. Análisis de la caracterización de la población beneficiaria y grado de ajuste a los criterios y perfil establecidos

El PRONAE no escoge directamente la población beneficiaria, por la dinámica establecida en el Programa, en donde las comunidades presentan un perfil de proyecto postulan un grupo de personas participantes que deberán cumplir con las características establecidas por el Programa.

De acuerdo con la evidencia obtenida de la base de datos, se puede observar la caracterización de la población beneficiaria, de acuerdo con el siguiente cuadro:

**Cuadro 30. Cantidad de personas beneficiarias por tipo de población según modalidad de proyecto 2013-2017**

Población meta	Modalidad de proyecto				Total
	Capacitación	Ideas productivas	Obra comunal en territorios indígenas	Obra comunal	
Personas damnificadas	82	0	405	290	777
Mujeres jefas de hogar	662	1054	0	108	1824
Personas con discapacidad	246	10	9	0	265
Personas desempleadas	2846	5172	13737	48245	70000
Personas subempleadas	263	2723	8834	20831	32651
Población joven	185	0	0	0	185
<b>Total</b>	<b>4284</b>	<b>8959</b>	<b>22 985</b>	<b>69474</b>	<b>105 702</b>

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del PRONAE

De acuerdo con el cuadro, se puede decir que la población objetivo se ajusta perfectamente a los criterios de selección establecidos de ser personas desempleadas o subempleadas, mujeres personas con discapacidad. Sin embargo, no se tienen datos que permitan verificar para los años del 2013 al 2016, si la población objetivo reunía el criterio de pobreza y pobreza extrema, debido a que eran las mismas organizaciones las que aplicaban la entrevista inicial a la población objetivo, lo cual podía prestarse a interpretaciones por parte de las personas que hacían la evaluación y no al criterio objetivo de la Ficha FIS.

Como ejemplo, en uno de los grupos focales realizados con las municipalidades, un 11 % de las personas dijeron que les ayudaban a las personas cuando no calificaban si las veían que estaban en una necesidad que ameritaba su participación en el proyecto. Pero, a partir del año 2017, se estableció como criterio de escogencia la ficha FIS, lo cual ayuda a definir claramente la participación de población en pobreza y pobreza extrema.

Al respecto, se evidenció un alto nivel de conocimiento de parte de la municipalidad de la población meta del PRONAE, al mencionar un 78 % de los y las participantes en la encuesta telefónica que la población que atiende el PRONAE son personas en pobreza y pobreza extrema y un 45 % mencionaron que las personas tienen que tener condición de desempleo.

Se puede afirmar que desde el diseño del Proyecto, existen debilidades en establecer los perfiles de entrada y salida de la población beneficiaria, de acuerdo a lo mencionado anteriormente no se evidencian documentos con la caracterización de la población, sus particularidades, las diversas estrategias para su atención y la definición de instrumentos que permitan demostrar los productos y efectos de la intervención.

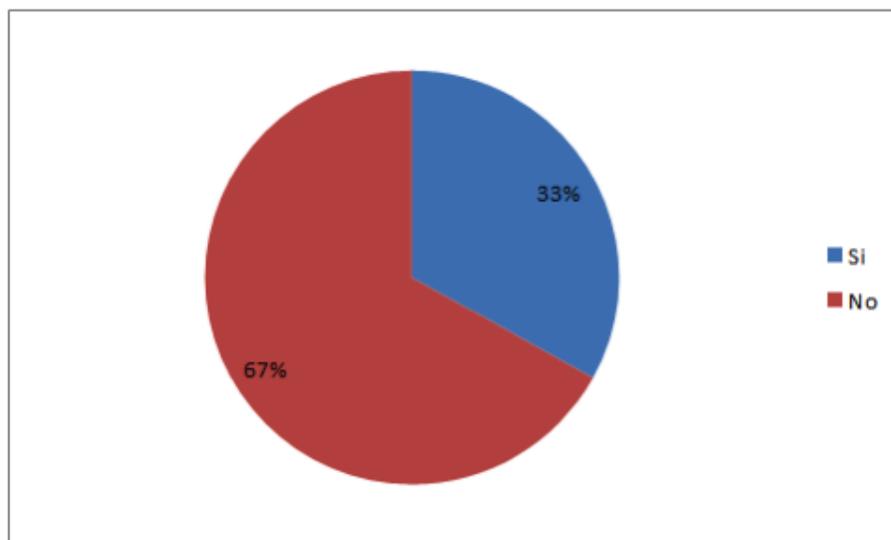
#### 1.2.4. Análisis del ajuste de las modalidades a las necesidades de la población objetivo

En relación con la implementación actual de modalidades de Obra Comunal, Capacitación, Ideas Productivas y Obra Comunal en Territorio Indígena, se verificó en el trabajo de campo por medio de la realización de los 15 grupos focales, las entrevistas semiestructuradas y la encuesta telefónica han creado muy pocas oportunidades de inserción en el mercado laboral de la población beneficiaria.

Como se mencionó anteriormente, la población beneficiaria que participo en los grupos focales, relata que luego de que participan en el Programa su situación sigue igual, a excepción del 100 % de personas que participaron en los grupos focales de la modalidad de ideas productivas, las cuales ya tenían un proyecto montado o lo complementan con otros trabajos, o el caso de la Asociación Ames, que relataron en el grupo focal que aprovechan todas las oportunidades de proyectos que les brinda el Estado y han recibido ayudas de otras Instituciones y eso les ha permitido surgir. En ese caso, señalan que el dinero del auxilio económico temporal es utilizado en la compra de insumos para su idea productiva.

Además, se evidenció por medio de la encuesta telefónica que de 390 personas entrevistadas del año 2013 a año 2017, un 67 % se encontraban sin trabajo al momento de realización de la encuesta y mencionaron que desde que participaron en el proyecto sólo habían tenido empleos temporales o no habían tenido empleo del todo. Por lo tanto, siguen siendo permanentemente población beneficiaria del Programa, lo cual evidencia nuevamente que el esquema de implementación actual no genera empleo. Dicha situación se ilustra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4. Población beneficiaria que trabaja actualmente**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Del trabajo con la población beneficiaria en 9 de los grupos focales en la modalidad de Obra Comunal y Obra Comunal Indígena, mencionan que las personas hacen otras labores durante el año para ayudarse en los meses que no pueden ser beneficiados con la ayuda del Programa; por ejemplo, sembrar, o hacer trabajos ocasionales, vender rifas, o que durante un mismo año la familia sobrevive, porque se benefician primero la madre o el padre, luego los y las hijas, y así sucesivamente van rotando. La situación únicamente fue mencionada en los proyectos de obra comunal.

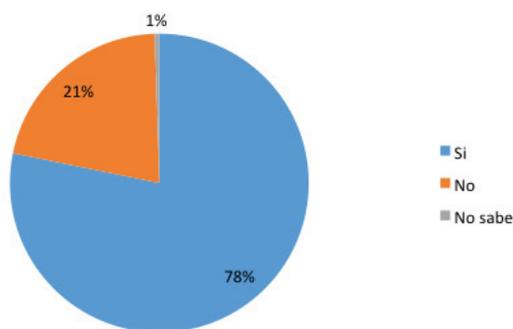
Al respecto, solamente un 3% de las 65 personas participantes en los proyectos de obra comunal mencionaron que aprendieron un oficio y que les ayuda a buscar trabajo ocasional como maestros de obras.

Un caso de éxito del año 2017 del PRONAE es del proyecto realizado con el Hotel Dreams Las Mareas, en donde se realizó una alianza público-privada con el hotel, en el marco de la Estrategia Puente al Desarrollo. Se brindó una capacitación in house en el hotel por un período de 9 meses, con el INA en bartender y cocina, con altas probabilidades de inserción laboral. Sin embargo, es una experiencia que se diferencia de las que tradicionalmente se han venido ejecutando.

Otro aspecto mencionado por las personas en relación con las modalidades consiste en que un 93 % de los grupos focales con población beneficiaria refieren que el auxilio económico temporal es muy poco para el trabajo que realizan, que además el primer pago, se hace un mes y medio después de iniciar el proyecto, y es demasiado largo, y la mayoría de las veces lo deben todo, debido a que piden prestado para la comida y para pagar la póliza del INS. En el único caso que mencionó que no es tan difícil es en el grupo de la Asociación de Grifo Alto, en donde la misma Asociación los apoya con un extra además del subsidio del PRONAE.

En el gráfico 5 se refleja que las personas perciben al proyecto como una posibilidad de mejorar su condición económica de forma temporal y ante la pregunta de si la participación en el proyecto les había ayudado a mejorar su situación de empleo un 78 % de las personas de las 390 encuestadas respondió que sí.

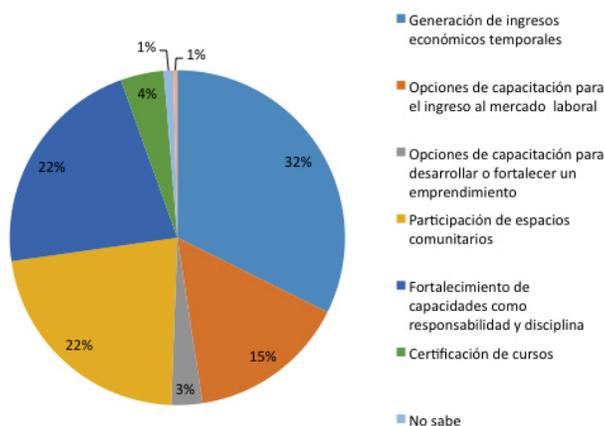
**Gráfico 5. Población beneficiaria, percepción sobre si la participación en los proyectos ayudó a mejorar su situación de empleo, PRONAE 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Igualmente, en el gráfico 6, se puede verificar que un 32 % de las personas señalan que el PRONAE les ayudó en la generación de ingresos económicos temporales, un 22 % en el fortalecimiento de capacidades como responsabilidad y disciplina, lo que se complementa con lo que mencionaron en los grupos focales de población beneficiaria, sobre todo, en el caso particular de las mujeres un 15 % que les brindó opciones de capacitación para el ingreso al mercado laboral y un 22 % dice que a partir de la participación en los proyectos ahora participa más en espacios comunitarios.

**Gráfico 6. Población beneficiaria, aspectos positivos de los proyectos a nivel personal, PRONAE 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

### 1.3. Hallazgo 3. Análisis de las modalidades del PRONAE y su pertinencia para contrarrestar la problemática que lo origina

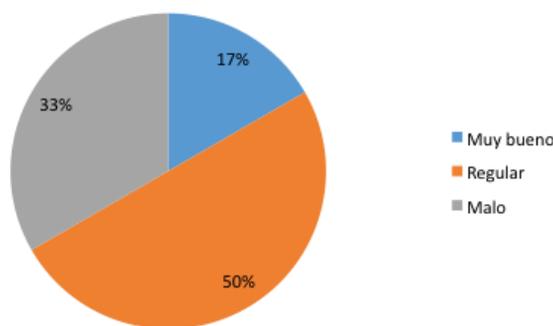
El presente apartado tiene como finalidad analizar la relación operativa y funcional que tienen las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS, así como las modalidades que mejor se ajustan a dicha oferta.

#### 1.3.1. Análisis de la relación operativa y funcional que tienen las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS

A partir del análisis documental y del trabajo de campo realizado de la dinámica del PRONAE, se evidencia que en la actualidad no existe relación operativa y funcional con otros programas y servicios que brinda el MTSS.

En primera instancia, el gráfico 7 muestra el nivel de conocimiento de la articulación intrainstitucional por parte de las personas Analistas de Proyectos del PRONAE.

**Gráfico 7. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento articulación intrainstitucional del PRONAE**



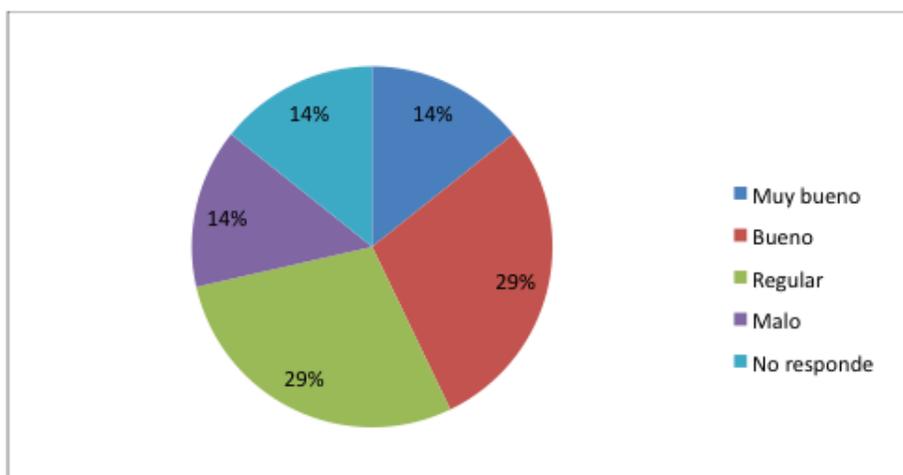
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

Se puede observar que existe una tendencia sobre el nivel de conocimiento donde un 17 % menciona que muy bueno, 50 % regular y 33 % malo. La tendencia corresponde entre regular y malo.

Cuando se les hizo la pregunta en la entrevista semiestructurada, el 100 % de personas dicen que, en la actualidad, no coordinan acciones a nivel inter institucional y un 40 % de las personas mencionan que deberían coordinar con Empléate y PRONAMYPE.

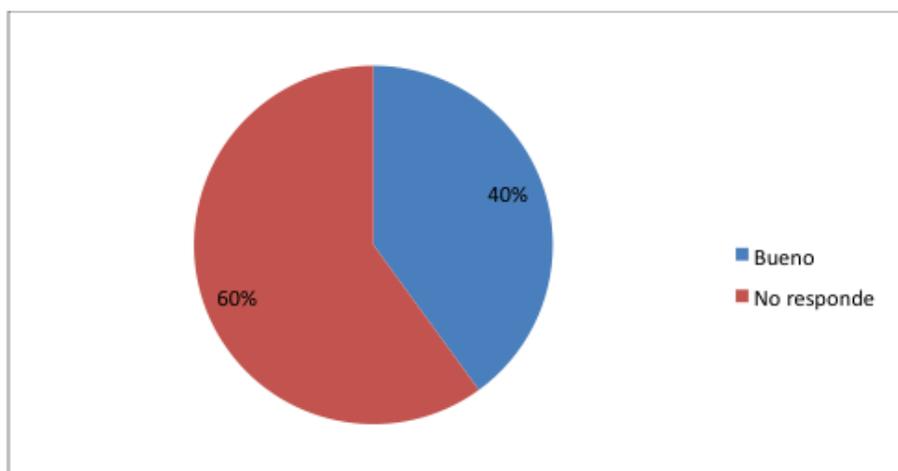
En relación con el nivel de conocimiento de parte de otros actores del MTSS, con respecto al PRONAE, se ofrece la siguiente información en el gráfico 8:

**Gráfico 8. Otros actores del MTSS. Nivel de conocimiento: articulación interinstitucional del PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

**Gráfico 9. Dirección de Planificación. Nivel de conocimiento: articulación interinstitucional del PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

En este caso de las 12 escalas aplicadas en la entrevista semiestructurada, a nivel de otros actores del MTSS, un 43 % de las personas dicen que el nivel de articulación institucional es entre muy bueno y bueno, y en la Dirección de Planificación un 40 % dicen que es bueno.

Esto evidencia, también, el nivel de desconocimiento del Programa a nivel MTSS, en la información recolectada de las entrevistas un 30 % de personas mencionan se debería articular acciones con otras instituciones y referir a los diferentes programas y proyectos, expresan que el PRONAE debería identificar las personas que cumplen los requisitos en otros programas y complementar con el subsidio.

Un 15 % de las 19 personas de actores del MTSS, entrevistadas mencionan que están duplicando esfuerzos con Empléate y un 7 % menciona que el obstáculo es que no existe un mandato legal para la coordinación intrainstitucional.

Se puede concluir que no existe una coordinación intrainstitucional clara. A grosso modo, los otros programas del Ministerio conocen el accionar del PRONAE, lo cual evidencia la poca articulación que existe. No hay bases de datos integradas de la población beneficiaria de los distintos programas y una de las grandes debilidades mencionadas por todos los actores de la evaluación es el trabajo en islas que tiene la institucionalidad pública en Costa Rica, situación mencionada también por la totalidad de las personas expertas entrevistadas.

Sin embargo, se pueden observar muchas coincidencias a nivel sobre todo de programas del MTSS, que se encuentran en la Dirección Nacional de Empleo y que deberían articular y complementar su accionar. Incluso, se valoran las experiencias exitosas desarrolladas con Programas como Mi primer empleo y Empléate, que son más integrales que la modalidad de capacitación ofrecida por el PRONAE, lo cual hace que los esfuerzos y los recursos institucionales no sean aprovechados de manera eficaz y eficiente y se están duplicando esfuerzos en atender poblaciones similares.

Existe una amplia coincidencia y complementariedad con programas de capacitación e ideas productivas, que además coinciden con las necesidades del mercado laboral mencionadas por el 100 % de las personas expertas, por lo que un primer reto para el PRONAE es la articulación a lo interno del Ministerio de Trabajo, donde una oportunidad es el Modelo de Gestión “Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, plantea el desarrollo de un modelo operativo interno, que articule los distintos programas y servicios de empleo que se ejecutan a nivel intra-institucional, con el objetivo de contribuir a mejorar la gestión de los programas y los servicios en el marco de un Sistema Nacional de Empleo.

### 1.3.2. Análisis de las modalidades del PRONAE que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS

De acuerdo con el análisis de complementariedad del PRONAE, se percibe que la modalidad que mejor se ajusta es Capacitación. Se complementa con Empléate y Mi Primer Empleo, lo que varía es la población objetivo, que están enfocadas a poblaciones específicas, es importante mencionar que dichos programas podrían aprovechar procesos de realimentación y lecciones aprendidas.

Esto es señalado por un 65 % de la totalidad de las 26 personas entrevistadas a lo interno del MTSS, y también fue mencionado por el 100% de 19 municipalidades que participaron en la realización de los grupos focales.

Al respecto, dos de las personas expertas en empleo de la OIT citaron la importancia de incorporar PRONAE al Sistema de Servicio Público de Empleo.

En el caso de Ideas Productivas se adapta mejor a la oferta presentada por PRONAMYPE, la cual se complementa y podría articularse. Con el PRONAE, ya sea para dar seguimiento a la población beneficiaria o identificar posible población beneficiaria, lo cual fue mencionado por un 19,23 % de las personas de las 26 entrevistadas a lo interno del MTSS.

Se puede evidenciar que el PRONAE, en la actualidad, establece pocos vínculos de coordinación con otros programas a nivel interno del MTSS y que trabaja de forma aislada y de manera poco articulada con la oferta de empleo que ofrece la DGE y la DNE.

Las modalidades de Obra Comunal y Obra Comunal Indígena son las que menos se ajustan a la oferta programática del MTSS, y son las que menos oportunidades de empleo presentan de acuerdo con el criterio del equipo evaluador constatado durante la realización del trabajo de campo y que fue ratificado por el 100 % de las personas expertas en empleo. Sin embargo presentan importantes oportunidades de mejora de las modalidades, considerando que son las que mejor se adaptan a la población beneficiaria del Programa, personas en pobreza y pobreza extrema con bajos niveles de escolaridad, de cara a la propuesta de re diseño podrían ajustarse para responder de manera más adecuada y efectiva a la oferta programática del MTSS, y a la demanda del mercado laboral.

## 2. Análisis de la eficacia y la eficiencia

El presente apartado analiza la eficacia y la eficiencia del PRONAE. “Entendiendo eficacia como la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención y la eficiencia la medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades, técnicas, costos, entre otros)” (MIDEPLAN, 2017, p. 34)

### 2.1. Hallazgo 4. Análisis de la medida en que el diseño del PRONAE permiten el cumplimiento de sus objetivos y resultados, en relación con la dinámica de trabajo actual

El presente apartado tiene como finalidad analizar el diseño del PRONAE en relación con el cumplimiento de sus objetivos y resultados a partir del estudio de los productos y los servicios previstos en el diseño; la relación entre los recursos y los resultados alcanzados y el análisis de la eficacia y si la prestación de los servicios se realiza de manera oportuna y si los objetivos se relacionan con las necesidades del mercado laboral.

#### 2.1.1. Análisis de los productos y servicios previstos en el diseño

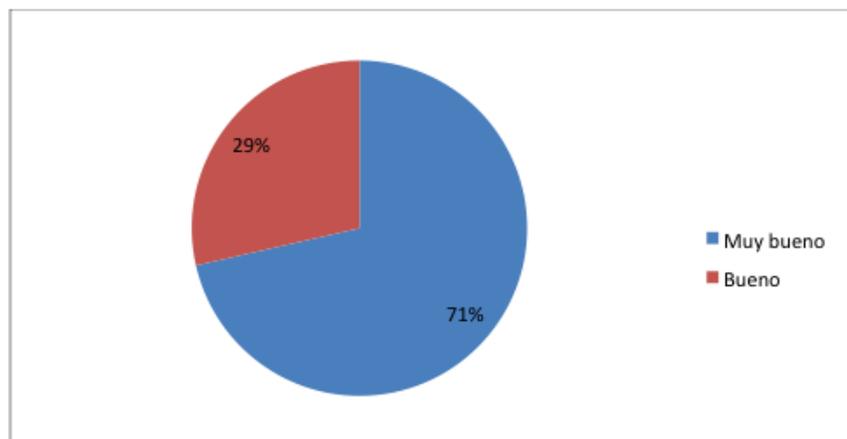
El Programa brinda 4 de los servicios establecidos en su diseño, los cuales corresponden a: Obra Comunal, Obra Comunal en Territorios Indígenas, Capacitación e Ideas Productivas, establecidos en el Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, las fichas descriptivas de PRONAE 2014-2017 y el artículo 3, inciso i, de Ley N.º 8783 del FODESAF; la ejecución de dichas modalidades se acompaña de la entrega de un auxilio económico temporal correspondiente a 185 000 colones mensuales (en la actualidad, en el Decreto Ejecutivo indica que el subsidio será fijado tomando en cuenta el com-

portamiento de la canasta básica alimentaria y se adecua el monto a principio de cada año), a cada una de las personas beneficiarias de los proyectos. Estos últimos tienen una duración de hasta tres meses. Dicho auxilio es otorgado a personas en condición de pobreza y pobreza extrema, tal y como se establece en el decreto.

No se encontró evidencia ni en la documentación oficial del Programa, ni en las bases de datos 2013-2017 sobre las modalidades desarrolladas a nivel nacional, de la ejecución del servicio de Capacitación para el Empleo en zonas francas o en zonas de menor desarrollo relativo señalado en el mismo decreto, en el cual se propone que aplicará un subsidio equivalente hasta un salario mínimo para una persona operaria industrial vigente al 1° de enero de cada año y por el tiempo legalmente establecido de 48 horas semanales.

Se evidenció que las 6 personas Analistas de Empleo y la jefatura de la DGE, tal y como se demuestra en el gráfico 10, un 71 % dicen que su nivel de conocimiento es muy bueno y 29 % un conocimiento bueno en relación con las preguntas sobre las diferentes modalidades.

**Gráfico 10. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento servicios que brinda el PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

La situación es contrastante con el nivel de conocimiento por parte de los otros 19 actores del MTSS entrevistados (viceministerio, DESAF, Unidad de Equidad de Género del MTSS, Dirección de Planificación del MTSS, Observatorio del Mercado Laboral, DNE y PRONAMYPE), porque únicamente un 27 % de ellos señalaron tener claridad de los servicios que ofrece el Programa, un 33 % indicaron que PRONAE apoya por medio de un subsidio económico a poblaciones vulnerables, mientras que un 20 % señalaron no tener una idea clara respecto al accionar.

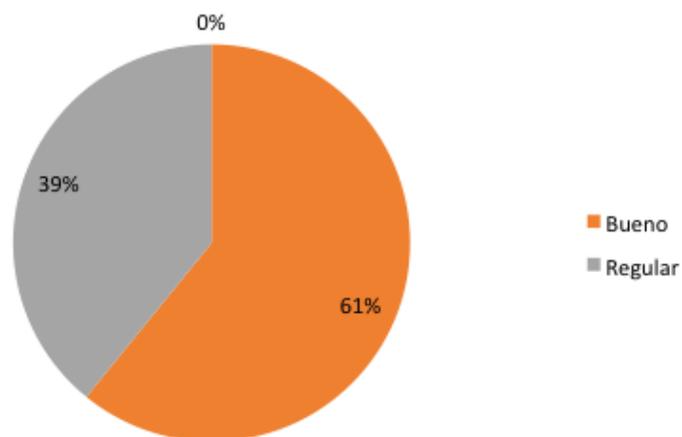
Es interesante que la percepción que tiene un 65 % de las personas entrevistadas en el MTSS, consiste en que la principal labor del PRONAE es brindar subsidios temporales en comunidades alejadas y

con bajos niveles de desarrollo social y la percepción es que es muy eficiente en esta función. Un 12 % de las personas emitió el comentario que el personal del Programa lo conforman personas más comprometidas y trabajadoras del MTSS. Asimismo, un 15 % de las personas señala que deben seguir haciendo lo mismo, porque es una labor beneficiosa para las comunidades.

De igual forma, se construyó una escala sobre el nivel de conocimientos de los servicios brindados por el Programa, en donde se agruparon las respuestas según actor. En este sentido, es importante señalar que a las 2 personas de FODESAF y a la persona de la Dirección Financiera del MTSS, no se les aplicó dicha escala debido a que no fueron identificados como actores claves en esta pregunta, igualmente a la entrevista del viceministro.

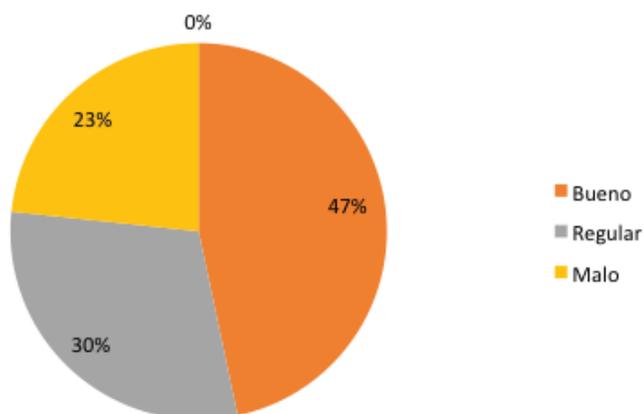
Asimismo, tres de los otros actores del MTSS manifestaron no contar con los criterios para responder dicha escala. Por lo tanto, en total, la escala fue aplicada a 12 personas únicamente. La información es reflejada en los gráficos 11 y 12, donde un 61 % dice tener muy buen conocimiento y en el caso de la Dirección de Planificación, un 47 % dijo que era bueno. Sin embargo, ante las preguntas cualitativas de cuánto conocían del programa, las respuestas fueron más enfocadas a mencionar las modalidades, pero desconocen la dinámica de trabajo.

**Gráfico 11. Otros actores del MTSS. Nivel de conocimiento: servicios que brinda el PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

**Gráfico 12. Dirección de Planificación. Nivel de conocimiento: servicios que brinda el PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

En el caso de la población beneficiaria, en la información recolectada en el trabajo de campo mediante los 15 grupos focales, con 153 personas de las cuales fueron 99 mujeres y 53 hombres, sobre el conocimiento del Programa, se observa que en 74 % de los grupos focales las personas no tienen claridad de lo que es PRONAE y de las modalidades que ofrece. Solo identifican las entidades de enlace o que el MTSS gestiona el recurso económico y les deposita, en un 13 % de los grupos focales (Ideas Productivas) conocen solamente la modalidad en la que han participado y sus beneficios para la generación de ingresos y en un 43 % identifica únicamente la modalidad en la que participan.

Se pudo constatar que no se cumple lo establecido en el artículo 13, inciso a, del Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX, que plantea que se debe asesorar y/o capacitar a las personas físicas o jurídicas en la formulación de proyectos en las diferentes modalidades.

Los datos anteriores evidencian que existe escasa o nula información sobre la forma de acceder a las modalidades, en los grupos focales de Obra Comunal y Obra Comunal en Territorio Indígena cuando se les brindó información sobre las modalidades de Ideas Productivas y Capacitación, mostraron interés y las consideraron formas más viables para acceder a un trabajo permanente; o bien, una forma de generar ingresos propios.

En los 4 grupos focales de Obra Comunal de Upala y los dos grupos de Liberia, las personas participantes mencionaron como aspecto de mejora para el Programa, “que el Ministerio de Trabajo les da trabajo por más tiempo”, lo cual evidencia el desconocimiento de la dinámica del programa y genera, por lo tanto, una falsa expectativa en la población beneficiaria.

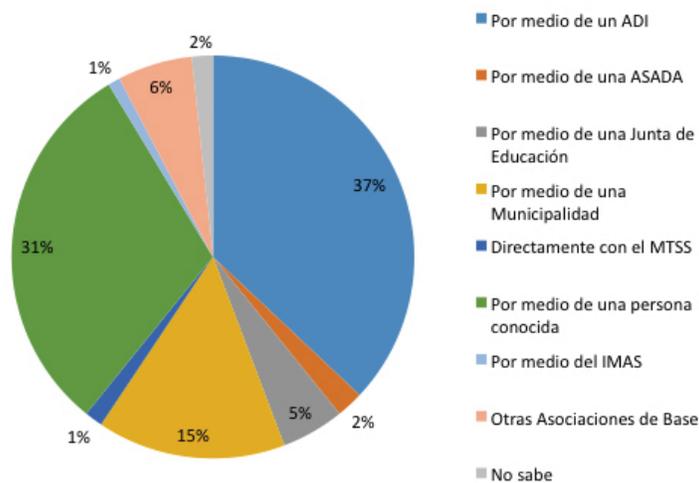
Además, se pudo evidenciar que, en el 100 % de los 15 grupos focales, no comprenden el concepto de auxilio económico temporal y plantean que el programa debería darles los días libres de ley y no tener que reponer las horas en caso de que se incapaciten por enfermedad.

De las 12 entrevistas semiestructuradas realizadas a organizaciones de base, y 2 a personal municipal que ha colaborado en la gestión de los proyectos, un 79 % de las organizaciones sociales dicen tener enlace con las municipalidades o líderes comunales que les explicaron acerca del Programa y esto les ha permitido conocer y aprovechar los servicios que brinda. Sin embargo, un 50 % de personas agregan que solamente conocen la modalidad en la que ha participado su organización y no conocían las otras modalidades, situación que fue mayormente mencionada en las modalidades de Obra Comunal en Territorio Indígena.

Incluso, en uno de la grupos focales en territorio indígena, manifestaron la molestia porque aproximadamente 6 meses antes de la realizaron de la evaluación, dicen haber enviado un proyecto para que les financiaran la construcción de un centro turístico y no habían obtenido respuesta, a lo que se les explicó que el Programa no financia ese tipo de iniciativas, pero estaban a la espera de una respuesta positiva del PRONAE, lo cual evidencia, una vez más, el grado de desconocimiento y los alcances del Programa.

De acuerdo con la encuesta telefónica con 390 personas beneficiarias, se observa en el gráfico 13, que un 37 % de las personas mencionan que conocen de los proyectos por la ADI, y otro 31 % por una persona conocida.

**Gráfico 13. Población beneficiaria, forma en que conocen sobre los proyectos del PRONAE 2013-2017**

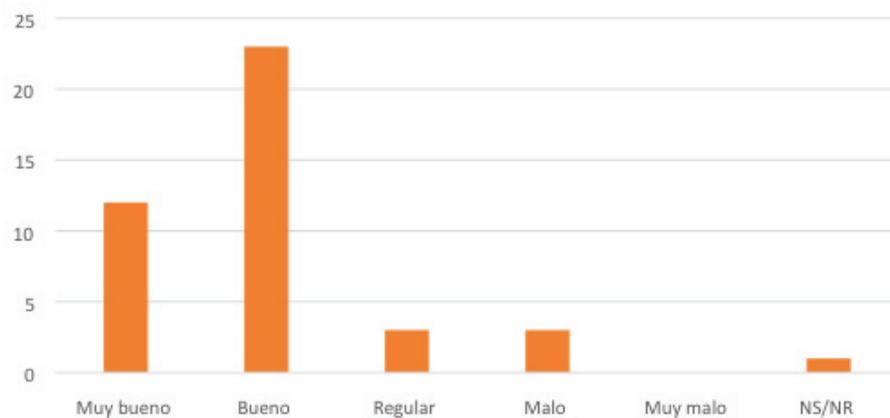


Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

En síntesis, se puede afirmar que el Programa brinda cuatro de los servicios previstos en su diseño, que el equipo de analistas de proyectos y la jefatura de la DGEN, conocen claramente las modalidades y los servicios que brindan; sin embargo, a lo interno del MTSS, no se conoce claramente el accionar del PRONAE y el caso de la población beneficiaria se puede afirmar a partir de la información recolectada en el trabajo de campo, tienen un alto nivel de desconocimiento de las modalidades que ofrece el Programa y de su lógica de funcionamiento.

En el gráfico 14 se muestra que un 40 % de las municipalidades encuestadas tienen nivel de conocimiento bueno de las modalidades del Programa.

**Gráfico 14. Municipalidades, nivel de conocimiento sobre las modalidades de trabajo del PRONAE**

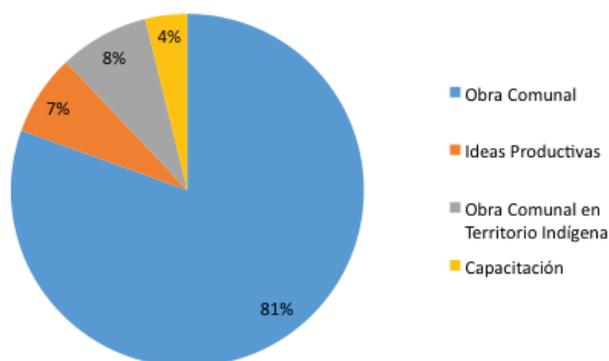


Fuente elaboración a partir del trabajo de campo

Adicionalmente, de parte de las organizaciones sociales que gestionan, de las 14 organizaciones, un 43 % conoce las diferentes modalidades del PRONAE, siendo Obra Comunal la más conocida y, por lo tanto, la más requerida por parte de las Organizaciones Sociales.

Lo anterior se evidencia en el gráfico 15, donde muestra que en la encuesta telefónica, la modalidad con mayor participación fue Obra Comunal, de la muestra de 390 personas, un 81 % había participado en proyectos de este tipo.

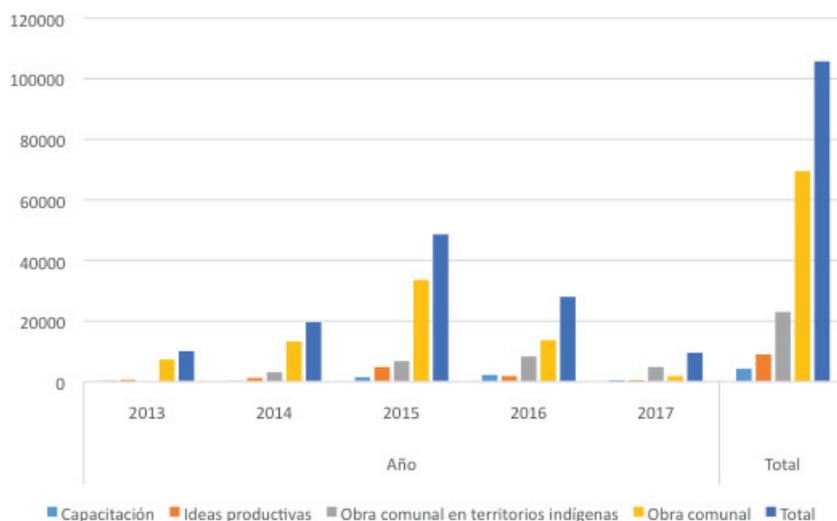
**Gráfico 15. Población beneficiaria según modalidad de participación del PRONAE 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Además, existe un evidente desequilibrio entre las modalidades implementadas debido a que, a través de los años, la modalidad que más se ha dado es Obra Comunal, tal y como se muestra en el gráfico 16:

**Gráfico 16. Cantidad de personas beneficiarias por modalidad de proyecto según año, 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del PRONAE

Se evidencia, a partir de los datos anteriores, un incumplimiento a la directriz N° DMT-024.2016, en donde se señala que, de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se dará prioridad a las modalidades de ideas productivas y capacitación, y también un incumplimiento de la Plan de Empleo de la Administración Solís Rivera.

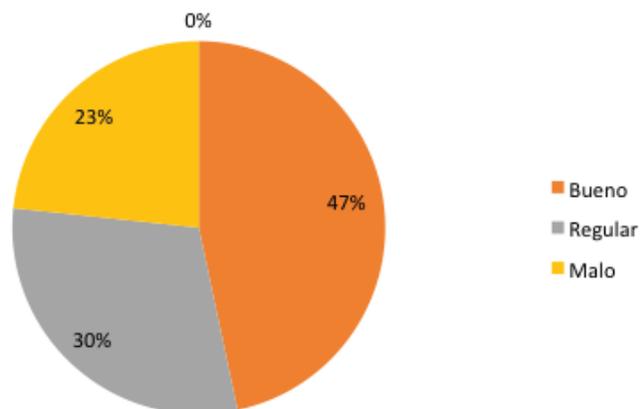
Se puede afirmar que existe una relación poco clara entre los productos y servicios previstos en el diseño para lograr el fomento del empleo, por lo que en ese sentido el Programa presenta oportunidades de mejora en el re diseño para hacer más eficaz y eficiente la atención de la problemática que le da origen, y establecer una relación de causalidad entre lo planificado, las actividades que desarrolla y los resultados a alcanzar.

### 2.1.2. Análisis de la relación entre recursos y resultados alcanzados

Cuando se establece la relación entre recursos humanos, financieros y tecnológicos y su ejecución con la ejecución presupuestaria, es importante valorar el grado de conocimiento de los distintos actores con responsabilidad de ejecución, supervisión, monitoreo o coordinación, debido a que esto va a influir en la forma en cómo se administran los recursos, y las variables por considerar para el cumplimiento de las metas, así como las posibles articulaciones que se pueden llevar a cabo.

Al respecto, en el gráfico 17 sobre la escala de conocimiento de los recursos financieros e insumos de los Analistas de Proyectos del PRONAE, se puede observar que de 6 Análisis de Proyectos y la jefatura de la DGEN, un 47 % tiene un nivel de conocimiento de bueno y 30 % de regular.

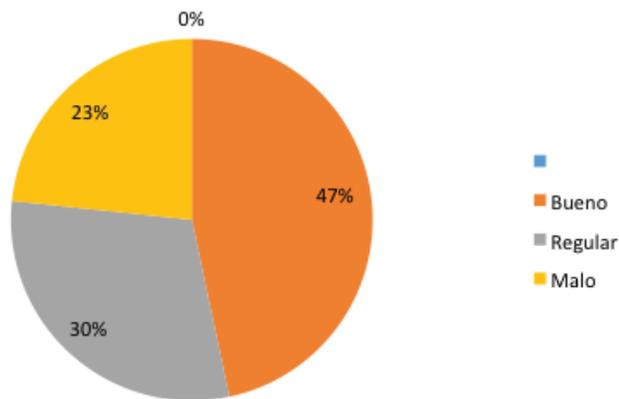
**Gráfico 17. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento recursos financieros e insumos del PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

En el gráfico 18, sobre el nivel de conocimiento de los recursos e insumos de otros actores del MTSS, un 47 % de las personas mencionaron que muy bueno y un 30 % regular. En la entrevista cualitativa, un 45 % reconoce que el Programa no tiene los recursos suficientes para trabajar, debido a que tienen que ejecutar un presupuesto muy grande con pocos recursos humanos. El accionar del PRONAE es en zonas de difícil acceso.

**Gráfico 18. Otros actores MTSS. Nivel de conocimiento: recursos financieros e insumos del PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

De acuerdo con las entrevistas semi estructuradas realizadas a DESAF, se indicó que los recursos se asignan de acuerdo a los indicadores humanos, financieros y tecnológicos, presentados y a partir de ellos el jerarca define como se le asignan los recursos y la forma como se van a distribuir.

En una de las entrevistas realizadas a la Dirección de Planificación, se menciona que para el año 2017, se dio un recorte presupuestario y que el personal con el que cuenta el PRONAE, no es suficiente para ejecutar el presupuesto asignado, menciona, como ejemplo que, en años anteriores al 2017, se han presentado situaciones de subejecución presupuestaria, debido a la falta de personal.

Por su parte, las 6 personas Analistas de Proyectos del PRONAE y el jefe de la Dirección General de Empleo, mencionan que cuentan con poco recurso humano y financiero, además de que los recursos de transporte son limitados tomando en cuenta la dinámica de ejecución del Programa.

Una de las personas mencionó que lo ideal sería que se pudieran destinar dos personas por región, para poder cumplir con la demanda de cubrir la promoción de los proyectos. Dos personas mencionaron que no es posible cumplir con la labor de supervisión debido a que se carece de personal para dar seguimiento.

Otra persona de los analistas de proyectos menciona, además, que los recursos no logran abarcar ni un 10 % de la población beneficiaria, aproximadamente son 12.000 mil personas beneficiarias y hay 130 mil personas en situación de desempleo.

Una persona señala, además, que la mayoría de los proyectos no generan algún cambio permanente en la población beneficiaria, por lo que los recursos deberán invertirse en procesos más estratégicos.

El documento de la OIT, sobre el Modelo de Gestión (2016) “Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo”, señala que una limitante en los programas de la DNE son los recursos humanos para atender la importante demanda de servicios.

Es importante señalar que, hasta el ejercicio presupuestario del año 2016, con vistas a la ejecución del año 2017, se establece una directriz MDT-024-2016-MTSS, para la atención de programas atendiendo las prioridades establecidas por MIDEPLAN, y bajo la lógica de vinculación institucional, regional y local y así lograr un mayor impacto comunal, orientado a mejorar las condiciones de la población, es hasta ese momento que se hace una priorización del PRONAE de las regiones a atender.

El PRONAE se financia con recursos provenientes del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de cada año fiscal. Dentro del PND 2015-2018 Alberto Cañas Escalante. Se incorporó dentro de la Estrategia para el Sector Trabajo, metas directamente relacionadas con el PRONAE y sus modalidades.

A continuación, se resumen en los cuadros 28 y 29, la estrategia de atención de la población beneficiaria del Programa, según región y cantidad de personas a atender por año; así como el presupuesto total destinado para el desarrollo de cada modalidad, lo cual refleja que el Programa tiene una alta presión por el tema de la ejecución y los resultados alcanzados son bastante altos si se considera el alto presupuesto asignado versus los recursos humanos para cumplir la tarea de análisis y la supervisión de los proyectos.

**Cuadro 31. Estrategia de atención de población beneficiaria del PRONAE, según región**

Región	Cantidad de personas (absolutos) 2017	Cantidad de personas (absolutos) 2016	Cantidad de personas (absolutos) 2015	Cantidad de personas (absolutos) 2014
Central	1.442	1.358	1.277	No se especifica.
Brunca	1.417	1.334	1.255	No se especifica.
Chorotega	1.442	1.358	1.277	No se especifica.
Pacífico	1.442	1.358	1.277	No se especifica.
Central				
Caribe	1.417	1.334	1.255	No se especifica.
Huetar Norte	1.442	1.358	1.277	No se especifica.
<b>Total</b>	<b>8.602</b>	<b>8.100</b>	<b>7.618</b>	-

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Fichas Descriptivas PRONAE 2014-2017

**Cuadro 32. Planificación presupuestaria del PRONAE, según año y modalidad**

Modalidad	Presupuesto 2017	Presupuesto 2016	Presupuesto 2015	Presupuesto 2014
Obra Comunal	¢600.510.000,00	¢3.499.830.000,00	¢2.000.035.000,00	No se especifica.
Obra Comunal en Territorios Indígenas	¢1.349.020.000,00	¢1.285.935.000,00	¢1.217.115.000,00	No se especifica.
Capacitación	¢199.800.000,00	¢1.400.080.000,00	¢399.970.000,00	No se especifica.
Ideas Productivas	¢199.985.000,00	¢2.100.120.000,00	¢1.600.065.000,00	No se especifica.
<b>Total</b>	<b>¢7.753.905.000,00</b>	<b>¢8.285.965.000,00</b>	<b>¢5.217.185.000,00</b>	-

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Fichas Descriptivas PRONAE 2014-2017

En este sentido, solamente en la Ficha Descriptiva PRONAE, 2017, se señala que la diferencia entre la programación 2017 y las metas del PND se debió a que para dicho año se contó con menos presupuesto en comparación con el año anterior, destinado a las modalidades objeto de estudio de la presente evaluación.

Se puede afirmar que existe una adecuada ejecución presupuestaria, situación que se logra gracias al compromiso de los Analistas de Proyectos, sin embargo al carecer el Programa de estudios diagnósticos de la situación de empleo, y de línea base, no se pueden determinar con claridad los resultados obtenidos por el Programa, y cual es la relación directa entre recursos y resultados alcanzados.

### 2.1.3. Análisis de la relación de los objetivos y su adaptación a las necesidades del mercado de trabajo

De acuerdo con las 7 entrevistas realizadas a las personas expertas en materia de empleo (OIT, el Observatorio para el Desarrollo de la UCR, Observatorio de la Coyuntura de Empleo de la UNA, FLACSO y CINDE), el mercado laboral costarricense actual presenta las siguientes características:

- Ausencia de opciones de empleo sostenible para personas en situación de vulnerabilidad social y con bajos niveles educativos, afectando principalmente a población joven y a mujeres (mencionado 6 veces).
- No existe concordancia entre la oferta y la demanda laboral (mencionado 6 veces).
- Ausencia de modelos de prospección laboral, sobre los cambios en las tendencias en el sector ocupacional (mencionado 2 veces).
- Dinámica del mercado laboral muy cambiante, inclusión de nuevas tecnologías y la llamada cuarta revolución industrial (mencionado 1 vez).
- Dificultad de acceso y poca información a la población sobre los programa y servicios de empleo a nivel institucional, especialmente en las comunidades más alejadas (mencionado 1 vez).
- Sectores más dinámicos de la economía: servicios, industria avanzada y comercio. (mencionado 1 vez).

Un aspecto mencionado por el 100 % de las personas expertas, se considera que el empleo tiene un comportamiento muy dinámico y cambiante, lo cual no se refleja en los objetivos del PRONAE, los cuales no han sufrido variaciones de acuerdo con la lectura de la dinámica del mercado laboral desde su creación y van más enfocados a la prestación de servicios, que al análisis de la realidad de desempleo del país.

Al respecto, desde el Viceministerio de Trabajo, se considera que “El empleo es muy dinámico, las nuevas tecnologías, la llamada cuarta revolución industrial y que el PRONAE como subsidio de empleo temporal logra solventar algunas situaciones en diferentes zonas, pero no es sostenido en el tiempo ni logra que las personas rompan el ciclo de la pobreza y puedan mantenerse en los mercados de trabajo”.

De acuerdo con el estudio de las fichas del programa (2014-2017), se puede afirmar que no hay una vinculación de los objetivos del PRONAE con las necesidades del mercado laboral, lo cual se complementa con lo expresado en los 15 grupos focales con la población beneficiaria, en donde afirman que el principal problema que tienen en sus comunidades consiste en que hay pocas oportunidades de empleo y que el Programa solamente viene a solucionar unos meses su situación y que luego de que se termina la situación económica, vuelve a ser la misma.

En ese sentido, solamente una persona beneficiaria mencionó que el curso de adoquines realizado por la Asociación de Hato Viejo, en Santa Cruz de Guanacaste, le ayudó a mejorar su pequeña empresa de servicios de construcción; sin embargo, mencionó que antes de entrar al curso ya tenía su empresa y que, aunque no le hubieran dado el subsidio, de igual forma hubiera llevado el curso.

En temas de género, los datos del contexto del mercado laboral refieren a una brecha entre hombres y mujeres, en el acceso a empleo. Así, esta es una de las poblaciones más afectadas por el desempleo, la relación es de 147,2 mujeres por cada hombre. En el caso del desarrollo del Programa, existe una marcada diferencia en los primeros años analizados para efectos de la presente evaluación.

Se observa cómo, a través de los años, se da un incremento en la participación de las mujeres; sin embargo, el año con mayor presencia es el 2017, lo cual probablemente responda a los nuevos criterios de valoración de proyectos del año 2016. No obstante, se sigue dando una diferencia de 1497.

Las modalidades de Capacitación e Ideas Productivas presentan mayor participación femenina, inclusive de forma marcada en el año 2015, lo que lleva a afirmar que el programa contribuye con los servicios que brinda a reforzar los roles tradicionales de género. En una de las entrevistas realizadas, el presidente de la Asociación de Grifo Alto señaló que en los proyectos no habían involucrado mujeres debido a que el trabajo era muy pesado y que más bien les hacían un favor a las mujeres no involucrándolas.

Fue posible evidenciar que, en la zona de Upala, el Programa ha captado mayor número de mujeres debido a que hay pocas fuentes de empleo para las mujeres, según lo comentado por ellas mismas en

los Grupos Focales en donde hay más mujeres que hombres; en su gran mayoría, son proyectos de reforestación de cuencas.

Las participantes de los 4 grupos focales con una alta presencia femenina en Obra Comunal en Upala y Liberia manifestaron, que el Programa les ha permitido saber que si pueden salir a conseguir un trabajo y les abre una posibilidad de adquirir experiencia, que la mayoría de las veces es un requisito en la búsqueda de empleo formal.

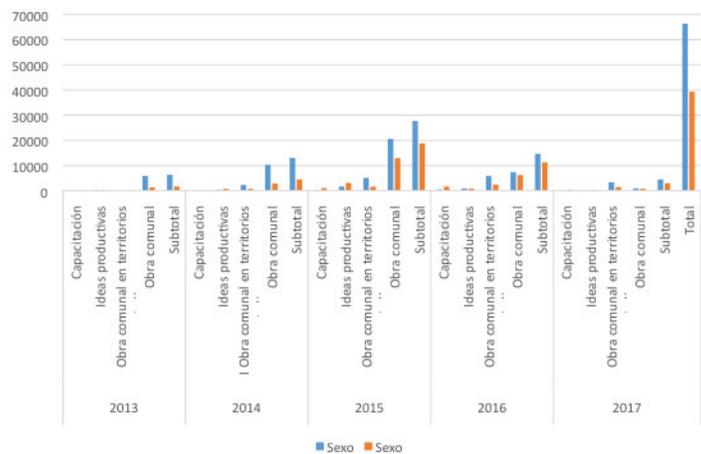
De acuerdo con el análisis de la base de datos se evidencia que, en la modalidad de Obra Comunal, los proyectos de calles, cunetas y enmallados tienen una mayor presencia masculina y que los proyectos relacionados con cuencas y limpieza de vías tienen mayor presencia de mujeres.

Lo anterior viene a legitimar los roles de género establecidos por la sociedad patriarcal y que desde el Programa son reproducidos, en donde si bien es cierto se ha dado una mayor incorporación de las mujeres en proyectos de obra comunal, por medio de la reproducción de la legitimación de los roles establecidos en la división sexual del trabajo.

Al respecto, uno de los líderes comunales manifestó que, en los proyectos de Obra Comunal de calles, no involucran a las mujeres debido a que son trabajos muy fuertes y que al no involucrarlas las están cuidando.

En ese sentido, la misma directriz N.º DMT-024.2016, refuerza que no se tienen prácticas tendientes al cumplimiento del decreto en relación con el planteamiento de género, cuando en el artículo 8 como punto d, le brinda un porcentaje de 20 puntos a la participación de mujeres y/o personas con discapacidad. Se trata de un criterio discriminatorio para ambos grupos debido a que presentan problemáticas y situaciones muy diferentes.

Gráfico 19. Cantidad de personas beneficiarias por sexo según modalidad de proyecto, 2013-2017



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del PRONAE

En el caso de la población con discapacidad, no fue posible identificar personas en la base de datos, a excepción de dos proyectos desarrollados por Coopesuperación, que trabajan directamente con la incorporación al mundo laboral de la población con discapacidad y han desarrollado dos proyectos: uno en Goicoechea y otro en Pérez Zeledón, la persona administradora señala que el de Goicoechea no funcionó, porque la población desertó en medio proceso. La modalidad más usada por esta población es capacitación.

Resulta importante destacar que la base de datos carece de información para identificar la población con discapacidad, así como los diversos tipos de discapacidad. No se establecen estrategias diferenciadas para esta población.

Se puede concluir que no existen estrategias diferenciadas desde los objetivos para la atención de poblaciones que presentan las mayores brechas de pobreza ligadas a la falta de oportunidades de empleo.

Diferentes estudios, a nivel país, identifican brechas de acceso al empleo grupos poblaciones específicos. Al respecto la OCDE, señala en su Estudio para el caso de Costa Rica sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales (2017), que el desempleo es históricamente alto e impacta de forma diferenciada a importantes grupos demográficos están rezagados en el mercado laboral.

Aunque la participación de la fuerza laboral femenina ha aumentado en las últimas dos décadas, al 47 %, la tasa de empleo femenino, está 27 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres y muy por debajo del promedio de OCDE que es de 62 %.

Al mismo tiempo, el acceso a trabajos sigue siendo difícil para muchos jóvenes en Costa Rica. Casi el 20 % de los jóvenes están, por diversas razones, sin empleo ni en educación o capacitación (Nini). La tasa de Ninis en Costa Rica es 3,5 puntos porcentuales superior al promedio de OCDE; por ejemplo, uno de cada tres jóvenes de familias con bajos ingresos no trabaja ni estudia. Considerando la población joven de Costa Rica, las barreras al empleo de los jóvenes son particularmente perjudiciales para el crecimiento futuro y la cohesión social.

Una fracción significativa de trabajadores se encuentra atrapada en empleos de baja productividad y bajos salarios con malas condiciones de trabajo. Con un 30 % del empleo total, el sector informal es menor que en otros países de América Central y América Latina, como México (55 %) y Argentina (47 %), pero sigue siendo alto según los estándares de la OCDE. El aumento del desempleo refleja en parte las pocas capacidades de la fuerza laboral para asumir las nuevas oportunidades de empleo que se están creando en los sectores de alto valor como lo son electrónica, dispositivos médicos, TI y servicios financieros” (p. 13-14).

Al respecto, tampoco se encontró evidencia en la revisión documental del PRONAE, de que al momento de la construcción del diseño o de las fichas descriptivas, se tomaran en cuenta las diferencias particulares en materia de empleo a nivel cantonal, regional, o nacional, que sirvieran como base para

establecer estrategias diferenciadas de intervención del Programa. Por lo tanto, se otorga el mismo tratamiento a todas las poblaciones y territorios.

En ese sentido, se puede mencionar como ejemplo que la Encuesta Continua de Empleo del III trimestre del año 2017, refleja que las tasas de desempleo más altas se dan en la Región del Pacífico Central (16 %), en la Región Brunca (13 %) y en la Región Chorotega (12 %), a su vez, las tasas de subempleo e inactividad.

Además, las personas analistas del PRONAE señalan las siguientes necesidades del mercado laboral:

- Dos personas dicen que se necesita otro tipo de formación enfocada en el aprendizaje de otros idiomas, agroindustria, formación técnica y tecnológica.
- Una persona dijo que varía de acuerdo con las regiones y a las poblaciones.
- Una persona menciona que no hay fuentes de empleo.
- Otra que la situación de desempleo está ligada a la pobreza.
- Una refiere no conocer del tema.

En el análisis de la documentación del Programa no se encontraron evidencias de un diagnóstico sobre las principales necesidades del mercado laboral y las mencionadas por el equipo en la entrevista parten más de su percepción que, de estudios formales, y donde se observa que no se ha dado una discusión a lo interno del equipo de trabajo sobre la problemática que el PRONAE, pretende resolver.

Es importante mencionar que un reto del PRONAE, en materia de sus objetivos, es lograr la articulación de la oferta y la demanda del mercado laboral y la realización de estudios de prospección laboral. Una de las personas participantes en los grupos focales con las municipalidades mencionó que una oportunidad para el Programa es hacer alianzas con los CCCI, que se establecen en la Ley N.º 8881 de MIDEPLAN y realizar estudios de prospección laboral para cada cantón, debido a que considera que la oferta actual del Programa carece de vinculación con la realidad del empleo.

#### 2.1.4. Análisis de la ejecución de los servicios del PRONAE a partir de la dinámica del mercado de trabajo

Tres de las personas expertas en temas de empleo coinciden en que la prestación de los servicios no puede ser la misma en todo el país; sobre todo, considerando las particularidades del mercado laboral, lo cual les resta eficacia a los servicios. Al respecto, una de las personas expertas menciona que debe partir de un análisis de la dinámica de empleo en cada territorio. Se toman en cuenta el tejido productivo, los motores de crecimiento, la capacidad de absorción del mercado laboral y la revisión de la oferta formativa.

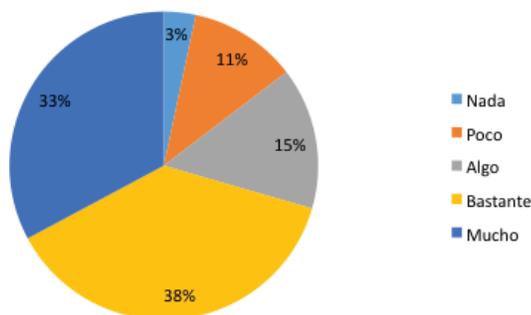
Analizando la dinámica del otorgamiento de los proyectos del Programa, se puede observar que res-

ponde a la demanda de las comunidades que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se pudo constatar que los proyectos presentados responden más a una necesidad de infraestructura de obra pública que a necesidades del mercado laboral, lo cual es completado con lo mencionado por la totalidad de las personas promotoras sociales de las Municipalidades, tanto en entrevistas como en los grupos focales, donde expresan literalmente “que ojalá el programa les apruebe los proyectos debido a que si no les quedan obras sin hacer y que están en la programación”.

Se puede concluir que el Programa, presta los servicios de acuerdo con la demanda presentada por las organizaciones sociales, las cuales según el 100 % de las entrevistas no realizan algún estudio de la realidad de empleo de sus cantones y el único perfil que conocen de la población beneficiaria es su condición de pobreza, pobreza extrema y desempleo, no se encontró evidencia de entrevistas de entrada a la población beneficiaria sobre competencias y habilidades, que le brinde herramientas para su respectiva incorporación al mercado laboral.

En el gráfico 20, se muestra que en el caso de la población beneficiaria un 71 % de las personas de las encuestadas indican que los servicios que brinda el programa les ayudó bastante a generar un empleo.

**Gráfico 20. Población beneficiaria, percepción de la medida en que los proyectos le permitieron generar un empleo, PRONAE 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

## 2.2. Hallazgos 5. Análisis de la medida en que el programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas de empleo a nivel intra e interinstitucional

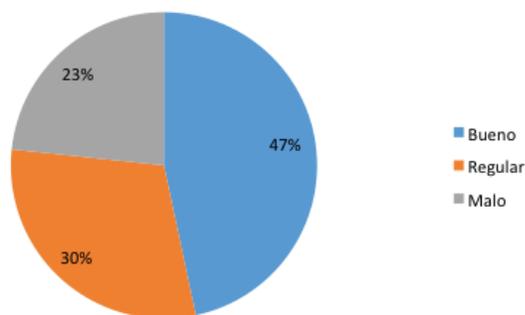
El presente apartado tiene como finalidad analizar la complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo, las estrategias de coordinación para complementar esfuerzos, cuáles de las modalidades se pueden complementar. Este análisis se va a centrar en los programas de nivel interinstitucional, debido a que en el hallazgo 3 se analizaron los programas a nivel interinstitucional.

### 2.2.1. Análisis de la complementariedad con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional

Es importante mencionar que como debilidad, desde el diseño del Programa no existe una estrategia clara de articulación y coordinación, desde el PRONAE con otras instituciones a nivel nacional o instancias a nivel del MTSS.

En ese sentido se analiza el nivel de conocimiento de los analistas de proyectos y de la jefatura de la DGE de la articulación del PRONAE, interinstitucionalmente. Un 47 % refiere que su conocimiento de la articulación es regular.

Gráfico 21. Analistas de Proyectos. Nivel de conocimiento articulación interinstitucional del PRONAE



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de campo

En el caso de la coordinación interinstitucional, se menciona que coordinan en la actualidad con las municipalidades, que les colaboran con la supervisión de los proyectos y, en algunos casos, a recoger documentación de los proyectos y que la coordinación con las personas que brindan los cursos o les dan asesoría técnica en los proyectos la hacen directamente las organizaciones sociales.

Al respecto, un 71 % de las personas mencionan que deberían coordinar y articular acciones con otras instituciones y referir los diferentes programas y proyectos para que les den seguimiento: INA, Banca para el Desarrollo, UNED, IMAS; MAG, MEIC, Observatorio para el Empleo, Municipalidades y Cámaras de comercio.

Una de las grandes debilidades mencionadas por un 57 % de las siete personas expertas, es que el PRONAE no tiene una articulación entre la demanda y la oferta del mercado laboral, lo cual reduce de forma significativa la inclusión de las personas desempleadas en el mundo laboral. Una de ellas menciona literalmente que no existe comunicación y que la oferta y la demanda no se hablan. Como parte de los objetivos específicos de este nuevo modelo de gestión, desarrollado con el apoyo de OTI, se encuentra un diseño de aporte y participación de la empresa privada.

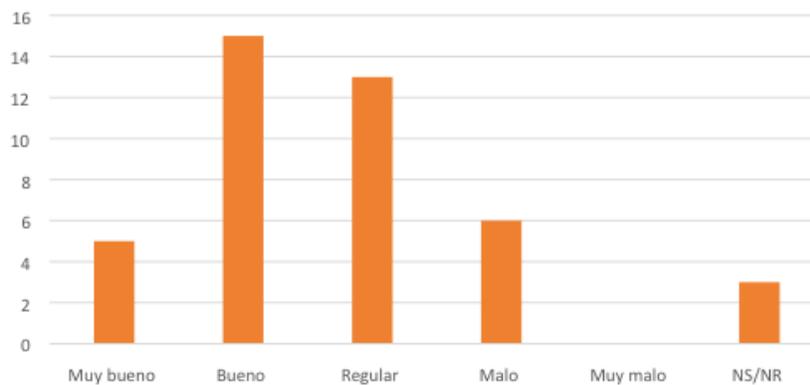
El documento de la OIT señala que una de las fortalezas del PRONAE es la experiencia en coordinación con actores de la sociedad civil y organizaciones de base social, lo que fortalece la presencia del MTSS en las diferentes regiones del país. Ello es reforzado por todos los actores consultados por la evaluación, que el Programa logra llegar a lugares donde ningún otro programa del Gobierno logra hacerlo, situación que es reforzada por la base de datos donde se evidencia una mayor presencia en las zonas rurales que la zona urbana.

En la encuesta en línea de las municipalidades, un 60 % contestó que se encargan de llevar la dirección técnica y social de los proyectos, que apoyan a las organizaciones que solicitan proyectos con apoyo logístico, capacitaciones e infraestructura siendo intermediarios y facilitadores del Proceso. Un 20 % mencionó que deben llevar el monitoreo y el seguimiento de los proyectos y la valoración de los resultados, en un rol activo y preponderante para la eficacia de los proyectos, principalmente aquellos de obra pública.

Una persona menciona que el PRONAE debería darle la importancia que requieren los gobiernos locales, que deben convertirse en canalizadores de los proyectos. Idealmente, deben coordinar los proyectos en los espacios de los CCCI.

Al respecto, el siguiente gráfico que refleja las opiniones de la encuesta en línea evidencia adecuados conocimientos de los recursos financieros e insumos con los que cuenta PRONAE al ser el actor social que tiene mayor grado de conocimiento.

**Gráfico 22. Municipalidades, nivel de conocimiento sobre los recursos financieros e insumos con los que cuenta el PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

En el caso de las municipalidades hay una débil coordinación con las personas encargadas de generación de empleo y el vínculo se ha establecido con las Unidades Técnicas de Gestión Vial, debido a que la modalidad que se ha desarrollado más es obra comunal, por lo cual el Programa ha sido visto por las municipalidades y las comunidades como complemento de las obras comunales por realizar y no como un programa generador de inserción laboral.

Por su parte, un 57 % de las personas analistas de proyectos del PRONAE refiere que los gobiernos locales funcionan como enlaces entre las Asociaciones, poblaciones beneficiarias y el Programa y un 43 % de las personas señala, al respecto, que es negativo vincularlos debido a que se creen que el presupuesto es de ellos y piden rendición de cuentas, utilizan el programa para solventar compromisos adquiridos y las acciones están politizadas.

Al analizar las 6 entrevistas realizadas a instituciones que brindan programas a nivel de empleo y capacitación, se evidencia que el PRONAE es complementario con los programas del MEIC, INAMU, INDER y Banca para el Desarrollo en relación con Ideas Productivas, con los programas de DINADECO para obra comunal y el INA en tema de capacitación. Así mismo, con el INAMU para la incorporación de la perspectiva de género en el desarrollo del PRONAE.

### 2.2.2. Análisis de la coordinación inter e intra institucional en materia de empleo y de la complementariedad de las modalidades con otros programas

En la siguiente tabla se analizan diferentes programas y proyectos en materia de empleo que posee el Gobierno, de los objetivos orientadores y de la población meta. Por lo tanto, a continuación, se examinan el análisis de la coordinación y la complementariedad:

Cuadro 33. Programas/Proyectos inter e intrainstitucionales en materia de empleo a nivel nacional

Nombre del Programa/Proyecto e institución ejecutora	Objetivos orientadores	Población meta	Complementariedad con PRONAE
Fomujeres-INAMU	Fondo no reembolsable que se otorga a mujeres que presenten iniciativas productivas y que fomenten la organización en beneficio de sus derechos.	Mujeres indígenas, mujeres afrodescendientes y mujeres con discapacidad o madres con hijas o hijos con discapacidad. Además, las mujeres que lideran proyectos de innovación o de desarrollo tecnológico y las que tienen proyectos de producción agropecuaria, pesca artesanal, producción acuícola, actividades agro-transformadoras o turismo rural comunitario también pueden participar.	Se complementa con la modalidad de ideas productivas del PRONAE, siendo además la modalidad con más beneficiarias mujeres del Programa.
Empléate-MTSS	Brinda una serie de herramientas para mejorar sus oportunidades de obtener empleos de calidad. Entre ellas, la capacitación en carreras técnicas en áreas de alta demanda en el mercado laboral. Modalidades Empléate, Empléate inclusivo, Por mí.	Edad: 17 a 24 años No estar estudiando; puede haber desertado del sistema educativo, o bien haberse concluido satisfactoriamente la secundaria completa. No estar trabajando: personas desempleada, inactiva o bien no estar trabajando de manera formal según las disposiciones normativas. Condición socioeconómica, desfavorable (prioridad IMAS, Puente al Desarrollo, además de criterios del INEC).	Comparte población objetivo con el PRONAE, y además se complementa con la modalidad de capacitación, es un programa en la actualidad se encuentra bajo la DGE, sin embargo, no existe coordinación entre ambos programas. En el trabajo de campo nos encontramos con un tema de cobertura.
Mi primer empleo-MTSS	Brindar oportunidades a las poblaciones más afectadas por el desempleo. Promueve la contratación de personas jóvenes de 18 a 35 años, mujeres y personas con discapacidad sin importar la edad. El programa representa un incentivo para que las empresas aumenten su planilla, al tiempo que las personas adquieren nuevas capacidades y experiencia que les permite mejorar su estabilidad en el mercado laboral.	Pueden participar todas las empresas interesadas, independientemente de su tamaño o rama de actividad, así como cooperativas y asociaciones solidaristas. Pueden participar jóvenes menores de 35 años, mujeres de cualquier edad y personas con discapacidad. Las personas beneficiarias del plan Puente al Desarrollo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), del programa Empléate del MTSS y de Avanzamos Mujeres del INAMU, serán incluidas al programa.	Comparte población beneficiaria con PRONAE, sobre la que se encuentra en mayor nivel de vulnerabilidad y de brechas de acceso al empleo, que son personas con discapacidad, mujeres y población joven. Se complementa con la modalidad de capacitación; sin embargo, va más allá debido a que a un ligamen con las empresas.
	Mi Primer Empleo, también, impulsa la incorporación de más empresas en el programa de Formación Dual liderado por el INA. Pago y los mecanismos de monitoreo del convenio.		

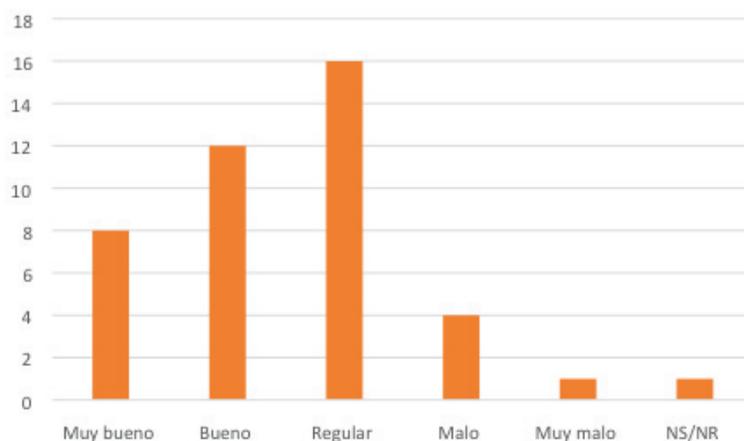
PRONAMYPE-MTSS	Ejecutar componentes de microcréditos, capacitación, con el fin de incentivar el desarrollo empresarial en microempresarios en condición de pobreza, por medio del cual, como consecuencia de la generación de autoempleo y capital familiar sostenible, podrán tener mayores posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y la de sus familias.	La población meta está conformada por personas con un micro negocio en marcha, o con una idea de negocio por iniciar (emprendedor), que están ubicados en un estrato igual o menor a la línea de pobreza definida por el INEC. Además de personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres jefas de hogar y jóvenes, que tengan la capacidad de desarrollar un emprendimiento productivo cuya actividad sea la principal fuente de ingresos de la familia. La población meta del componente de capacitación se refiere a grupos de microempresarios que cada organización intermediaria o alguna Institución, pública o privada, detecte, con un problema común que esté afectando el desarrollo de sus micronegocios.	Igualmente, comparte la misma población objetivo de pobreza y pobreza extrema y se complementa con la modalidad.
Crédito rural-INDER	El INDER pone a disposición de la sociedad rural la herramienta del "Crédito Rural"; cuyo objetivo es el otorgamiento de créditos para el mejoramiento socio económico de los pobladores ubicados en territorios rurales del país.	Se financiarán, las personas físicas o jurídicas, asignatarias del programa de dotación de tierras del INDER	Comparte con el PRONAE población objetivo, con respecto a la modalidad de ideas productivas y apoyo a las personas productoras, y se complementa con dicha modalidad.
IMAS	Emprendimientos productivos: financia proyectos que requieran capital o medios para una actividad productiva. En el ámbito de las capacitaciones ofrece beneficios económicos, con lo cual se pretende incorporar a las	Ser persona en condición de pobreza extrema según criterio del IMAS.	Comparte población objetivo y además es muy similar en las modalidades de ideas productivas con emprendimientos productivos, y en capacitación.
	personas en los procesos de capacitación técnica, laboral, académica, formación humana y personal, para que esto les permita adquirir o fortalecer conocimientos y capacidades humanas, habilidades, destrezas y capacidades para que su incorporación a nivel laboral, productivo o social sea en mejores condiciones.		
Fideimas-IMAS	Se encarga de ofrecer oportunidades de financiamiento con garantías y capacitaciones, para el desarrollo y consolidación de las microempresas, está dirigido a mujeres y familias en condiciones de pobreza con una actividad productiva.	Presentar estudio del IMAS (Ficha FIS). Tener una actividad productiva en marcha. Calificar como sujeto de crédito del Banco Nacional de Costa Rica.	Comparte población objetivo y es coincidente con la modalidad de ideas productivas.
Digepyme-MEIC	DIGEPYME es una oficina gubernamental de servicio que busca el fortalecimiento competitivo y sostenible de las PYME costarricenses mediante una eficiente coordinación interinstitucional que hace posible desarrollar diversos proyectos y programas de apoyo y mecanismos de información con calidad para los sectores de la industria comercio y servicios, con miras a mejorar el nivel de vida de los costarricenses.		Es un programa más enfocado en la PYME, mientras que el PRONAE se enfoca más en ideas productivas, por lo que podría ser un complemento para algunos de esos proyectos.

Fuente: elaboración propia

Otro análisis en la complementariedad importante es con las municipalidades que, de acuerdo con el gráfico 21, su nivel de conocimiento del Programa es bastante alto; sin embargo, en un análisis comparativo con el gráfico 24 es contrastante, porque no conocen claramente los objetivos que se plantea PRONAE.

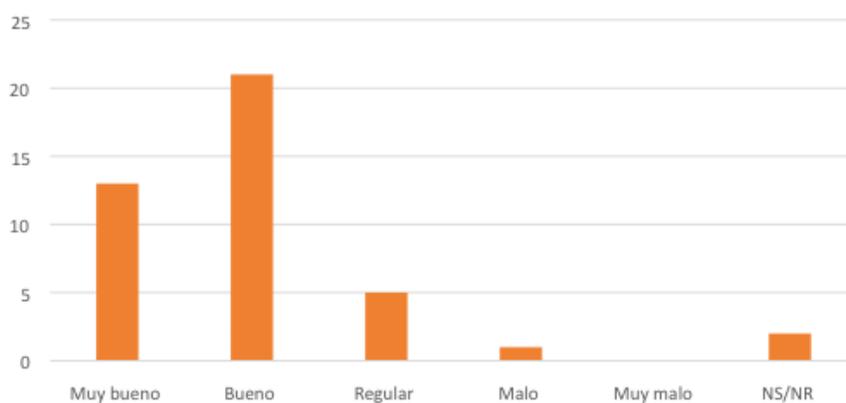
Además, se confirma con la información brindada en los grupos focales donde el 100 % de las personas refiere que el mayor objetivo del PRONAE es la ayuda en la ejecución de Obra de Infraestructura Comunal.

**Gráfico 23. Municipalidades, nivel de conocimiento sobre la escogencia de la población beneficiaria del PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

**Gráfico 24. Municipalidades, nivel de conocimiento sobre los objetivos del PRONAE**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

### 2.3. Hallazgos 6. Análisis del diseño del PRONAE para ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige

A continuación, se presenta el análisis de la eficacia del diseño del Programa según las necesidades de la población beneficiaria.

#### 2.3.1. Análisis de las modalidades del PRONAE y su adaptación al mercado laboral actual y la percepción de los actores involucrados en la gestión del Programa, respecto a la pertinencia de sus modalidades

Como se mencionó anteriormente, las modalidades que mejor se adaptan a las necesidades del mercado laboral de acuerdo con el juicio de las personas expertas y de los hallazgos del trabajo de campo con capacitación e ideas productivas.

En relación con la modalidad de obra comunal, el experto de la OIT señala que la dinámica de trabajo temporal funciona muy bien en dinámicas específicas, donde se pierde producción por fenómenos naturales. En el caso del PRONAE, debe ser prioritario la generación de empleo a largo plazo. La obra comunal puede tener sentido en algunas situaciones o grupos de población, pero es riesgoso porque no se está generando empleo. Hay que analizar el objetivo, si es potenciar la empleabilidad de las personas, no está logrando el objetivo. Si el objetivo es una medida temporal para el subsidio de ingresos para que las familias no caigan en ciertas situaciones de pobreza o generar ciertas obras generando un recurso para la comunidad, podría tener sentido. Hay que analizar el propósito de esos programas e incluir un sentido más fuerte; por ejemplo, como mínimo, capacitaciones para mejorar la empleabilidad de las personas, competencias nuevas para que cuando el Programa termine esa persona adquiera competencias que no tenía antes.

En cuanto a la percepción de los actores involucrados en la gestión del PRONAE, sobre las modalidades, un 42 % de las municipalidades mencionó en la encuesta en línea que la ficha FIS es un problema para la implementación y que el monto entregado es muy bajo. La modalidad más usada fue la de Obra Comunal y refieren desconocer las otras.

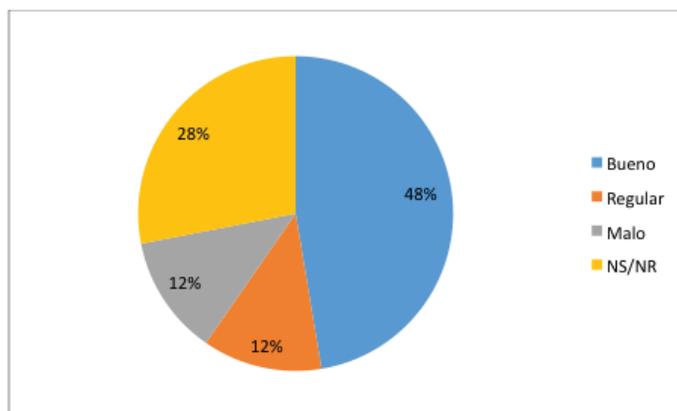
Cuando se les preguntó en los grupos focales con municipalidades sobre las modalidades que mejor se adaptan a las necesidades de la población beneficiaria y al mercado laboral, mencionaron en primero lugar Ideas Productivas y, en segundo lugar, Capacitación, de la mano con estudios diagnósticos y de prospección de empleo por zona.

En la encuesta realizada con municipalidades, un 88 % de las 40 respuestas que se recibieron indicaron que las modalidades que mejor se adaptan son capacitación e ideas productivas.

En el caso de la población beneficiaria, un 87 % de los 15 grupos focales consultados concuerdan que las modalidades que más se adaptan son capacitación e ideas productivas, ligadas con las empresas para que les brinden trabajo o les compren sus productos.

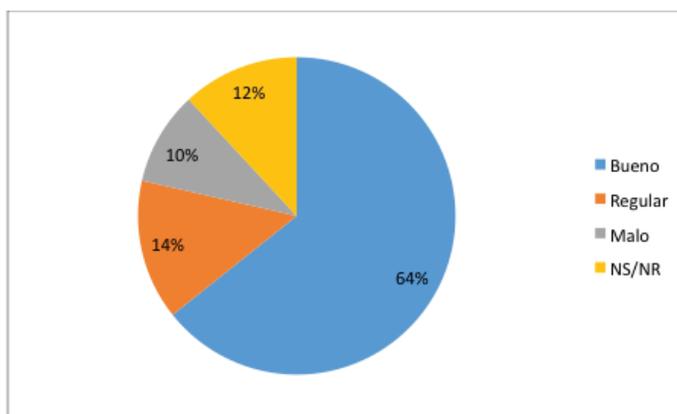
En el análisis comparativo de los gráficos 25, 26 y 27, se determina que de las 40 municipalidades consultadas, un 67,5 % piensa que la modalidad más pertinente es Obra Comunal; un 29 %, Capacitación y un 35 %, Ideas Productivas.

**Gráfico 25. Municipalidades, perspectiva sobre si la modalidad capacitación, es pertinente con las necesidades del cantón**



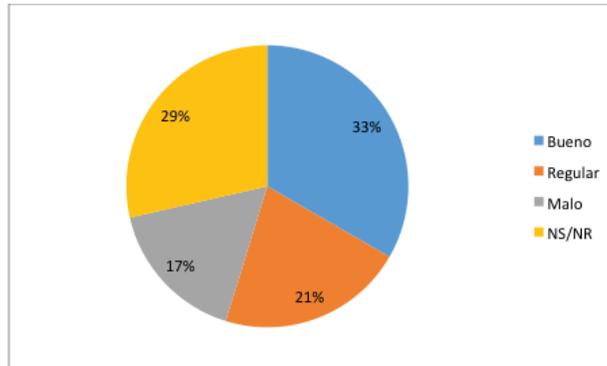
Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

**Gráfico 26. Municipalidades, perspectiva sobre si la modalidad Obra Comunal es pertinente con las necesidades del cantón**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

**Gráfico 27. Municipalidades, perspectiva sobre si la modalidad Ideas Productivas, es pertinente con las necesidades del cantón**

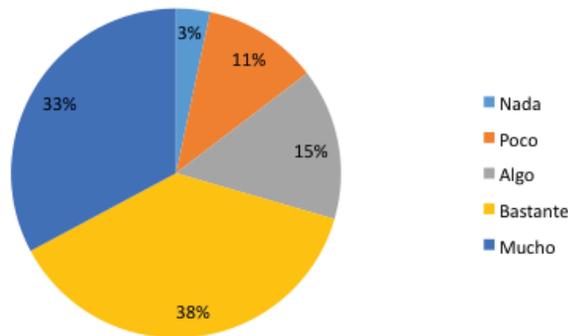


Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Un 73 % de la población beneficiaria en la encuesta en línea expresa que sus comunidades se han visto muy beneficiadas con los proyectos de Obra Comunal. Esto confirma que la población beneficiaria tiene un alto grado de satisfacción de los servicios y las modalidades brindadas por el PRONAE y un 70 % señala que el Programa mejora la situación de desempleo tal y como se muestra en el gráfico 28.

**Gráfico 28. Población beneficiaria, percepción de mejora de infraestructura en su comunidad, PRONAE 2013-2017**

**Gráfico 28. Población beneficiaria, percepción de mejora de infraestructura en su comunidad, PRONAE 2013-2017**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Se evidencia que la población beneficiaria tiene un alto grado de satisfacción con las modalidades del Programa.

## CAPÍTULO 4

### PROPUESTA DE REDISEÑO DEL PROGRAMA PRONAE

En el presente capítulo se pretende dar respuesta a los objetivos 4 y 5 de la evaluación, mediante el planteamiento de una propuesta de implementación del PRONAE, que sea sostenible y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo y elaborar una propuesta de evaluación de resultados cuasi-experimentales del programa incluyendo sistema de información, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento comparación.

Este apartado pretende responder a las siguientes interrogantes del proceso evaluativo, las cuales se responden de forma integral:

- Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?
- ¿Cuáles son los aspectos organizacionales o procedimentales que tiene que resolver el PRONAE?
- ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?
- ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?
- ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?
- ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?
- ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?
- ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?
- ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?
- ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?
- ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?

La propuesta de re diseño, parte de los hallazgos de la evaluación, que evidenció la necesidad que tiene la población beneficiaria de acceder a oportunidades de empleo. La frase más mencionada por las personas durante la realización del trabajo de campo en los grupos focales y en la encuesta en línea, “como podría hacer para que el Programa me vuelva a tomar en cuenta”, y mostraron su necesidad de optar por un empleo, por lo que se puede afirmar que el Programa es pertinente a las necesidades de la población beneficiaria.

Según datos del Estado de la Nación, la estructura y dinámica del mercado laboral sigue mostrando enormes debilidades en cuanto a la generación de oportunidades de trabajo, caracterizándose por el aumento en los niveles de desempleo, situación que es determinante en la explicación de la creciente desigualdad y el estancamiento de la pobreza en el país.

Nuevas evidencias señalan que el análisis de la estructura productiva según la matriz insumo-producto 2012 (MIP 2012) muestra un escenario de modesta generación de empleo en el mediano plazo. Las tendencias demográficas tienen un fuerte impacto en la menor incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo y las condiciones del mismo mercado desalientan la participación de los grupos de población en edad productiva (se contraen las tasas de participación laboral y crece el número de personas inactivas) (Estado de la Nación, 2017, p. 67).

Según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, el número de ocupados se contrajo desde inicios de 2014 y hasta mediados de 2016. Al desagregar por rama de actividad, se observa que desde mediados de 2014 el empleo en el sector terciario, conformado por todas las actividades comerciales y de servicios, muestra una tendencia decreciente. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2014 ese sector contaba con 1.477.033 trabajadores, y dos años después la cifra se redujo en 110.524 personas.

El más reciente Informe Estado de la Nación afirma que hay tres rasgos fundamentales característicos del mercado de trabajo actualmente en Costa Rica: las nuevas opciones laborales están concentradas en un segmento reducido de la población que posee las destrezas educativas que demanda el mercado; se necesitan ritmos de crecimiento económico sostenidos, que permitan brindar oportunidades a los distintos grupos, especialmente a los menos calificados; y el análisis de la matriz de insumo-producto muestra que la estructura productiva no tiene el potencial para generar altos niveles de empleo en los próximos años.

Cabe destacar que Costa Rica requiere acciones urgentes en materia de oportunidades. Para reducir la desarticulación entre la producción y el empleo, el país debe elevar la calificación educativa y técnica de la oferta laboral. Esto no solo permitiría mejorar los ingresos de los ocupados, sino que además reduciría la brecha de productividad entre los sectores más dinámicos y los tradicionales, y fortalecería la capacidad de innovación de las empresas domésticas.

Lo que plantea grandes retos en el rediseño del PRONAE, que debe mejorar sus estrategias de intervención para ser eficaz y eficiente en lograr la incorporación al mercado laboral de la población en desempleo y subempleo, debido a que en este momento lo que hace es mitigar la situación de pobreza o pobreza extrema.

Adicionalmente, el Programa debe responder a la responsabilidad de la DNE de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo, en áreas de menor desarrollo relativo.

Ante la pregunta si el PRONAE es pertinente en el contexto del mercado laboral para garantizar su sostenibilidad, los datos del contexto son claros al respecto. El más reciente estudio de la OECD plantea la necesidad y la pertinencia de fortalecer los programas de Estado de cara al desempleo.

El Programa presenta en ese sentido importantes oportunidades de mejora para lograr niveles mayores de competencias en la población por medio de la creación de habilidades blandas y técnicas dirigidas a la empleabilidad.

## 1. Contexto del mercado laboral al cual le tendría que dar respuesta la DNE y específicamente el PRONAE

Desde hace varias décadas, el mercado de trabajo y las relaciones laborales en Costa Rica se han visto afectados por varios fenómenos; por ejemplo, la precarización del trabajo, la desregulación de las relaciones laborales, la especialización de los mercados laborales y la inclusión de las nuevas tecnologías. En ese sentido, se produce una consecuente disminución de las posibilidades de las personas de acceder al mercado laboral.

Por lo tanto, se genera una transformación en los últimos años de cómo interpretar las reglas del mercado laboral, donde la informalidad y la precariedad laboral son fenómenos que han venido en aumento, además del incremento del desempleo abierto, las modificaciones en la estructura de la ocupacional y la calidad de empleo.

Al respecto, según OECE (2017), aún persisten muchos retos como país para mejorar las oportunidades de empleo que siguen siendo reducidas entre grupos subrepresentados incluyendo personas poco calificadas, mujeres, jóvenes y migrantes. A pesar de recientes mejorías, la desigualdad y la pobreza siguen siendo altas y los mecanismos de redistribución han sido demasiado débiles para reducirlas adecuadamente. La ausencia de capacidades adecuadas de una buena parte de la fuerza laboral y la proporción relativamente alta de la informalidad en el mercado de trabajo han impedido tanto la transición a empleos más productivos como mejor pagados y de mejor calidad (p. 9).

Las transformaciones en la estructura ocupacional son cada vez más marcadas y se destaca la creciente tercerización y formas viciadas de subcontratación, así como el deterioro de la calidad del empleo en términos de condiciones de trabajo, de remuneraciones, estabilidad laboral y de protección social presente y futura de trabajadores y sus familias. El incremento en la participación laboral de las mujeres tiende a paliar la situación de deterioro de las condiciones de vida de los grupos familiares. Sin embargo, la calidad del trabajo y las brechas de género muestran la vigencia de la discriminación, tanto en el ámbito remunerado como en la distribución del trabajo doméstico y reproductivo (Castillo Fernández, 2016, p. 8).

## 2. Análisis del marco normativo en el que debe actuar el PRONAE

De acuerdo con el análisis realizado en los hallazgos, se determinó que el marco normativo que origina al PRONAE, Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX sigue teniendo validez en el marco de la realidad del mercado laboral por los siguientes elementos:

1. Parte del artículo 62 de la Constitución Política de la República, que destaca la obligatoriedad del Estado de mantener un sistema técnico y permanente de protección a las personas desempleadas, lo cual le brinda al Programa un fundamento legal de operación.
2. Toma en cuenta la perspectiva de género como principio rector del desarrollo humano, y siendo que de acuerdo con los datos estadísticos son las mujeres y la juventud con bajos niveles de es-

colalidad los que presentan las mayores brechas para el ingreso al mercado laboral. Se generan, por lo tanto, mayores niveles de pobreza.

3. Parte del principio de la ampliación de oportunidades por medio de la capacitación y de iniciativas socioproductivas.
4. Dicho Decreto Ejecutivo tiene como objetivo promover la inserción y el ingreso laboral, así como la permanencia en el empleo de la población desempleada en situación de pobreza y pobreza extrema.
5. Plantea, dentro de sus objetivos, la capacitación con el fin de aumentar las posibilidades de integración al mercado laboral, el desarrollo de proyectos socio productivos para que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente, tomar en cuenta las necesidades de grupos específicos, el desarrollo de obras de infraestructura comunal o de interés social y tomar en cuenta la aplicación de la perspectiva de género.

Por lo tanto, se recomienda tomar como base y fortalecer sus objetivos de acuerdo con la realidad del mercado laboral actual. Se incorporen elementos de las nuevas tecnologías de la información, las características de la flexibilización del mercado laboral y la creación de condiciones para la coordinación interinstitucional.

En ese sentido, la OCDE también plantea que el alto nivel de desempleo es un fenómeno nuevo en Costa Rica y las instituciones existentes no están bien equipadas para abordar los costos sociales e individuales del desempleo.

Al respecto, recomiendan considerar, en el Decreto Ejecutivo y en la Ficha del Programa, estrategias más claras para activar a los trabajadores hacia empleos más productivos y de mejor calidad para muchos costarricenses y aprender nuevas habilidades será necesario para aprovechar nuevas oportunidades de empleo.

Considerando las bajas tasas de empleo y las altas tasas de informalidad se requiere que sean tomadas en cuenta en el Decreto Ejecutivo, políticas activas del mercado laboral para satisfacer las necesidades de diversos grupos que abarcan no solo a las personas desempleadas sino también a los trabajadores informales y a los inactivos.

Una recomendación importante consiste en que la Ficha de FODESAF debe adaptarse al Decreto Ejecutivo que da origen al Programa e incorporar algunos de los aspectos mencionados anteriormente. Se propone reformular el Objetivo general y los objetivos específicos actuales para adaptarlos a lo estipulado en el Decreto Ejecutivo, mejorando su formulación hacia acciones estratégicas más que la desarrollo de actividades.

Estas consideraciones, son fundamentales en el rediseño del Programa porque permitirían establecer con mayor precisión, el marco jurídico, las responsabilidades institucionales en materia de formulación, coordinación, e implementación del mismo.

### 3. Modelo de Gestión: esquema de operación del PRONAE

La Cepal ha venido planteando la necesidad de una nueva arquitectura de Estado para posicionarse como impulsor del desarrollo. Al respecto, identifica los siguientes elementos para crear una nueva visión:

- La necesidad de compartir visiones y estrategias de largo plazo.
- Planificar desde la lógica del territorio.
- Elaborar presupuestos más transparentes.
- Medir los resultados de la actividad gubernamental y evaluar políticas y programas públicos.

Este modelo de gestión plantea la necesidad de trabajar desde el desarrollo territorial. Se consideran la diversidad de instituciones y los actores que inciden en la dinámica del empleo, lo que exige alcanzar pactos de cohesión territorial, que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo.

De ahí, la importancia de que los programas sean respaldadas por pactos o convenios entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial, orientados a promover el acceso al empleo, y avanzar hacia políticas articuladas y la generación de sinergias en el ámbito productivo y el desarrollo de capacidades.

El nuevo modelo de gestión se centra en la elevación de los ingresos laborales para las personas que se basa una mejor educación y en fortalecer los mecanismos de capacitación para la empleabilidad y reforzar los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales.

El nuevo modelo de gestión, también, plantea la articulación a lo interno del MTSS. Se precisa de mecanismos que apoyen las diversas poblaciones y programas que se tiene a lo interno; por ejemplo, es importante determinar los enlaces con intermediación de empleo, Mi Primer Empleo, PRONAMYPE y Empléate.

En el caso de la variable género, es indispensables generar políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar para reducir las brechas tanto del acceso al mercado laboral como de las condiciones de esa inserción y generar alianzas con otras Instituciones que son especialistas en el tema. Como se mencionó en los hallazgos, uno de los retos es superar la lógica de responder a las necesidades de las comunidades y pasar a un modelo de gestión más de carácter estratégico, que se centre en una lógica territorial.

El estudio de la OECD menciona que los “servicios que tiene el país para enfrentar el tema de desempleo han brindado poco apoyo a los grupos con bajos niveles de empleabilidad que pueden enfrentar múltiples y severas barreras y que necesitan más apoyo personalizado. Mejorar la prestación de los servicios de empleo y asesoría vocacional para los trabajadores en puestos de trabajo de baja produc-

tividad o grupos desfavorecidos requerirá aumentar la capacidad de un apoyo individual efectivo” (p. 23) Esta sugerencia representa una oportunidad para la Dirección Nacional de Empleo y específicamente para el PRONAE.

Al entrever esta situación como una oportunidad, el PRONAE ha sido muy efectivo al llegar a poblaciones alejadas y con severas barreras para acceder al mercado laboral, con un personal técnico que conoce bien las regiones, así como con un alto nivel de compromiso, lo que es una fortaleza que puede garantizar su sostenibilidad, además de su vinculación y credibilidad con la municipalidad, que, de acuerdo con los hallazgos posee un alto nivel de credibilidad tanto en la población beneficiaria, como en las organizaciones sociales, lo que ayuda a que el Programa haya ido creando tejido social.

Se propone que el programa debe estar bajo la responsabilidad de la DNE y el DGE y con un modelo de gestión que tome en cuenta la territorialidad mediante vinculaciones desde los CCCI, aprovechando los recursos del territorio, y que las municipalidades, en la actualidad, cuentan con recursos para invertir en materia de empleo, es una de las formas de garantizar la sostenibilidad del PRONAE.

Es importante tener en cuenta que se deben articular dos procesos: uno desde el proceso de articulación interna con el Servicio Público de Empleo y otro desde el esquema de intervención territorial.

Desde la articulación interna con el modelo del Servicio Público de Empleo, se propone integrar los diferentes programas de la Dirección General de Empleo, de forma que se pueda presentar un oferta interna articulada, iniciando con estrategias de promoción y conocimiento a nivel del personal técnico de la DGE, de todos los programas: Mi Primer Empleo, Empléate y además la oferta de Pronayme, que son los programas dentro del MTSS, con los cuales se deberá articular, por lo que se propone un proceso de capacitación sobre los diferentes programas y partir de la lógica sistémica, además de complementar procesos de capacitación en igualdad y equidad de género, desde los conceptos de interseccionalidad y en temas de discapacidad y acceso al mercado laboral tomando en cuenta las discriminaciones históricas.

Y desde el esquema de intervención territorial, dado que el objeto de intervención (un territorio) no está constituido como una organización única y específica, con límites claros y responsabilidades definidas (pública o privada) y, en consecuencia, tiene diferencias conceptuales y metodológicas con la planificación a nivel organizacional. Se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Cada Institución tiene un mandato y funciones diferentes, que deberían acompañarse de un decreto ejecutivo desde la coordinación del Consejo Social del Gobierno. Ante la carencia en el Estado costarricense de una Política de Empleo a nivel nacional y de la definición clara de una rectoría en el tema de empleo, lo cual se muestra como una debilidad en el juicio de las 7 personas en tema de empleo y, además, es señalado por el informe de OEDC, se hace necesario plantearse desde el MTSS un modelo de gestión que permita la articulación de acciones en materia de empleo, donde se pueda establecer desde el Concejo Social, una meta de articulación Ministerial y Sectorial, que permita generar modelos integrados de apoyo al empleo y apoyarse

la iniciativa del Servicio Público de Empleo, como se pudo evidenciar en el cuadro de otras intervenciones en materia de empleo, hay algunas Instituciones interviniendo sobre la misma problemática, con grupos meta que se traslapan. Donde se definan claramente las poblaciones metas por intervenir, las acciones diferenciadas en materia en empleo y autoempleo, etc.

- Tomar en cuenta los diversos elementos constitutivos como las personas, los recursos, las necesidades, o las oportunidades, que pueden estar o no estructuradas.
- La presencia de actores sociales, que ejercen legítimamente su influencia para la incorporación de sus propios objetivos en la agenda pública. Esto determina la necesidad de conciliar los principios de legitimidad e interés público que ejercen su influencia en la forma como se definen los objetivos y las estrategias.
- La planificación territorial tiene como esquema metodológico un eje de trabajo donde es central el análisis y la proyección de los impactos o las interrelaciones espaciales de la definición de objetivos o estrategias, centrandó la preocupación en cómo se determinan y manifiestan los objetivos planteados en el territorio. Es necesario un marco metodológico distintivo para responder a este desafío.
- Trabajar como ejes transversales el enfoque de género, la sostenibilidad del desarrollo, los objetivos de desarrollo del milenio, la multiculturalidad y la participación, entre otros.
- El principio de la proximidad implica una alta interdependencia y una condición de permanente negociación, en formas de juegos reiterados (analizables mediante enfoques como el de la teoría de juegos), que tienden en el largo plazo a ser los pilares para el desarrollo de condiciones como la confianza entre actores, un elemento fundamental para impulsar procesos de generación de consensos.
- El territorio se constituye de factores donde las diferencias en materia de características y deseos son un elemento valioso por sí mismo, que puede ser aprovechado como base para la creación de desarrollo. Esta heterogeneidad es una condición de la naturaleza propia del objeto de planificación (asociados por ejemplo a la identidad local, el capital social y capital institucional, entre otros), como una demanda del reconocimiento y la valorización de estas diferencias.

Acompañado de este modelo de gestión, se propone un trabajo desde la gestión por resultados, entendida como un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo y con determinados recursos. Esto permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad y en la cual Mideplan ha desarrollado metodologías e instrumental para llevarla a cabo. Dicho análisis contribuye a medir la eficacia de las acciones implementadas y de la manera como contribuyen al cambio que se pretende generar, contrastando efectos esperados y efectos no planificados.

### 3.1. Estructura organizacional y esquema organizacional propuesto

Se propone mantener el esquema de trabajo actual con la composición de una jefatura y analistas, cambiando la lógica actual de Analistas de Proyectos y se asuma un rol de Analistas de la dinámica territorial de empleo, dando un rol protagónico al análisis de la empleabilidad de cada uno de los territorios donde se intervenga. Para ello, será necesario establecer los procedimientos bajo el nuevo modelo de gestión propuesto.

La estructura del Programa debe, interactuar desde una perspectiva de política con un marco institucional y programático orientado al fomento de la empleabilidad, complementado con acciones para promover el desarrollo económico y social de las comunidades, que articulan un enfoque territorial de desarrollo de políticas de empleo.

Los hallazgos de la evaluación evidencian que los recursos humanos con que cuenta PRONAE no son suficientes para para lograr los resultados; por lo tanto, es fundamental realizar las articulaciones a nivel territorial para maximizar su accionar y lograr su sostenibilidad.

Parte del nuevo modelo de accionar es ampliar y actualizar el convenio existente con las municipalidades, donde se establezca la oferta programática del MTSS de forma más integral y establecer, además, en dichos convenios las áreas prioritarias de trabajo a partir de diagnósticos realizados en cada cantón.

Priorizar en los cantones donde exista la plataforma de Empléate el programa para la atención de la población joven incorporando las recomendaciones dadas por la Evaluación del Programa y de acuerdo con la reforma 37143-MTSS-COMEX.

Para garantizar el éxito de la nueva propuesta, será necesario cambiar la lógica de operación y en vez de ser las Organizaciones Sociales las que presenten los proyectos, será e el PRONAE, el que defina la cantidad y la oferta de proyectos por desarrollar en cada región fundamentados en estudios diagnósticos de la realidad de empleo en cada uno de los territorios.

Se recomienda, como un primer paso, escoger un cantón piloto para probar la nueva propuesta de rediseño y coordinar, por medio de los CCCI, la realización de estudios de prospección laboral o, por lo menos, de diagnósticos de la situación del empleo en la zona, que permita acercar la demanda a la oferta, a partir de una metodología sugerida por el MTSS, sobre la situación particular de empleo de forma territorial e integral a partir de los datos de la encuesta continua de empleo del INEC, datos suministrados por las Municipalidades a partir de los Planes de Desarrollo Local, el INA, etc. De acuerdo con dicho estudio establecer la cantidad de proyectos por desarrollar en cada territorio y según las posibilidades del recurso humano y financiero.

Se sugiere mantener el vínculo con las organizaciones sociales, enfocadas a proyectos de Ideas Pro-

ductivas, y Obra Comunal acompaños por procesos de Capacitación, y que más bien las organizaciones sociales se conviertan en plataformas de divulgación y promoción del Programa en las comunidades y en aliadas estratégicas para la ejecución de la nueva propuesta de las modalidades. Se recomienda hacer un proceso de acreditación de las organizaciones comunales para que se garantice la calidad del acompañamiento a partir de criterios establecidos; por ejemplo: tiempo de constitución, capacidad de ejecución y compromiso con el Programa, etc.

Desde la perspectiva de responsabilidades institucionales se plantea la necesidad de articular servicios de apoyo a la empleabilidad, de ahí la importancia de plantear desde instancias de coordinación como el Concejo Social de Gobierno, coordinación para el desarrollo de procesos de capacitación y asistencia técnica, los cuales involucran al INA, IMAS, MEIC, a las universidades y a otras instituciones, por medio de una directriz.

Desde esta perspectiva, es posible definir una estrategia de sostenibilidad que establezca responsabilidades para la formulación y coordinación del Políticas territoriales de empleo, acompañadas de compromisos para la implementación de áreas fundamentales para la inserción laboral, aprovechando recursos económicos y humanos especializados que puedan dar sustento al PRONAE.

También va a ser importante el establecer vinculaciones con la empresa privada por medio de alianzas público-privadas para generar compromisos de empleo de las personas que tengan mayores dificultades de acceso al mundo laboral.

### 3.2. Modalidades por desarrollar

En el proceso de elaboración del rediseño es necesario partir de un estudio y caracterización de la situación de desempleo en el país, que permita establecer indicadores y un marco conceptual que structure el Programa, cambiando la visión de una intervención enfocada en el desarrollo de proyectos de Obra Comunal de Infraestructura a un modelo de atención enfocada en la empleabilidad de la población beneficiaria considerando características de orden territorial, de oferta y demanda del mercado laboral, así como las dificultades de acceso de la población en pobreza y pobreza extrema.

Es por eso determinante en este nuevo modelo de gestión es el acompañamiento de herramientas como los estudios y diagnósticos de la dinámica laboral y la definición de perfiles de entrada y salida de la población beneficiaria, para establecer criterios para la incorporación en el Programa.

Uno de los objetivos de la evaluación vinculado con el criterio de sostenibilidad se relaciona con la implementación de una propuesta de implementación de las modalidades que parta de las fortalezas y las oportunidades, que permitan al PRONAE mejorar su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo. Se propone mantener las modalidades que se desarrollan en la actualidad y ampliar, tal y como lo plantea el Decreto Ejecutivo de Creación, la modalidad de Obra Comunal en Infraestructura a Obra Social.

A partir de los hallazgos de la evaluación, se ha probado que el Programa responde, de forma eficiente, a las necesidades de la población beneficiaria y ha faltado un tema de estrategia para lograr el fin último de generar empleo.

Se proponen los siguientes pasos de implementación de las modalidades de un nuevo rediseño. Se parte del desarrollo de experiencias piloto como se dijo con anterioridad:

**Paso 1:** Realización de diagnósticos territoriales que son un estudio detallado del territorio mediante el cual se pretende conocer aquellos procesos económicos, sociales, medioambientales, culturales e institucionales con el objeto de poder planificar el desarrollo del territorio de forma acorde a sus potencialidades.

La dinamización territorial debe constituirse en un eje central de un modelo de gerador de políticas públicas de empleo, de tal manera que se pueda alcanzar la eficiencia de las mismas a través de su adecuación a las necesidades de las empresas y de la oferta en un contexto de territorialización de las iniciativas de empleo.

El primer momento es la identificación desde una perspectiva territorial de las instituciones, empresas y la población que actúan sobre la problemática de empleo, la mejora de oportunidades laborales y, en general, la empleabilidad. El análisis en ese sentido es la gestión de las políticas de empleo, capaces de contribuir en los análisis y diagnósticos de detección y oportunidades que ofrece un territorio determinado.

El segundo momento es identificar la lógica económica los recursos de un territorio pueden adquirir en función de su naturaleza. De tal manera que se consideren los siguientes aspectos:

El capital natural, que hace referencia a los recursos naturales, que son agotables.

El capital humano. Se entiende como recurso a la población con una preparación profesional adecuada, cuyo potencial creativo se puede utilizar como un activo básico para dinamizar la economía local.

El capital social. Se trata de una modalidad de recursos que se refiere al conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto.

El capital cultural responde a la capacidad de adaptación de las sociedades locales que les permite aprovecharse del entorno natural.

El capital territorial hace referencia a aquel lugar que se convierte en parte activa del sistema económico y productivo, además de ejercitar el papel de escenario de las actividades productivas.

Un tercer momento es la elaboración del diagnóstico territorial se emplearán dos tipos de fuentes: estadísticas o cuantitativas y cualitativas. Las primeras proporcionan datos exactos, mientras que las segundas ofrecen experiencias, opiniones y valores de la realidad territorial.

Y un cuarto momento la elaboración de un plan de acción que permita la elección de las modalidades a desarrollar y las posibles articulaciones que deberán establecerse en cada territorio.

**Paso 2:** Establecimiento de perfiles de entrada y salida de cada una de las modalidades enfocadas a la inserción del mercado laboral. Dichos perfiles deberán basarse en las competencias que se enfoca esencialmente en el desarrollo, en lo que las personas “serán capaces de hacer” en el futuro. Los perfiles deberán contener las ocupaciones relacionadas con actividades económicas más relevantes y también las más representativas de cada territorio, las ocupaciones que teniendo perspectivas menos favorables con respecto al empleo, puedan mejorarlas adaptando su perfil a las nuevas necesidades del mercado laboral, ocupaciones que representen distintos niveles de cualificación. Acompañadas de la detección de necesidades formativas para cada ocupación.

Para lo que se propone que cada perfil integre los siguientes aspectos:

1. Caracterización de la oferta de empleo, se recoge y analiza toda aquella información que proporciona la muestra de ofertas analizadas, en el diagnóstico desde las condiciones laborales propuestas, pasando por el perfil personal, las competencias y habilidades que ha de poseer, hasta aspectos relacionados con las empresas que realizan la oferta. Todo ello configura un retrato del perfil de la persona que se busca y al cual han de ir acercándose las modalidades para dar respuesta a la demanda laboral.
2. En el segundo punto se recogen los principales indicadores laborales del grupo profesional en el que está encuadrado el perfil estudiado, con el fin de contextualizarlo en el mercado laboral real, analizando su comportamiento, evolución, mecanismos de entrada y salida del mercado, movilidad, etc.
3. El perfil finaliza con un tercer apartado en el que se recogen, entre otros, los principales aspectos formativos, ya sean reglados o para el empleo, relacionados con el perfil estudiado.
4. Definir los criterios y la caracterización de la población beneficiaria de cada una de las modalidades.

**Paso 3:** Una comunicación efectiva resulta imprescindible para dar una mayor visibilidad a las cuestiones relativas al acceso al empleo por medio de estrategias diferenciadas, se propone un estrategia de promoción y divulgación en cada uno de los territorios a intervenir de las modalidades a ofrecer de acuerdo con los estudios de dinámica laboral. Para eso, se propone mantener los convenios y las alianzas con las organizaciones sociales, y con las municipalidades que conocen el tejido social presente en cada cantón. Se plantea hacer especial énfasis en la incorporación de personas con discapacidad, mujeres en condición de jefatura de hogar, y jóvenes con bajos niveles de escolaridad.

**Paso 4:** Aplicación de Ficha FIS y de cuestionarios de entrada a las posibles personas beneficiarias.

Para esto, es importante la articulación en el territorio para maximizar recursos Institucionales, se puede solicitar apoyo en las áreas de gestión de empleo de las municipalidades para la aplicación de los cuestionarios y así maximizar los recursos del PRONAE. Para lo cual va a ser importante contar con un sistema de información automatizado que permita alimentar las bases de datos con información relevante. Es por ello que se recomienda realizar convenios con las municipalidades que permitan ampliar el accionar del PRONAE y por lo tanto su sostenibilidad.

**Paso 5:** Selección de personas beneficiarias por parte de las personas Analistas de Empleo del PRONAE, a partir de la pre selección realizada por las municipalidades, y a partir de los criterios de selección se esogen las personas beneficiarias en cada una de las regiones de acuerdo a la disponibilidad de recursos y articulaciones realizadas.

**Paso 6:** Gestión de otros apoyos que la población requiera; a partir de los análisis de brechas de ingreso al mercado laboral, por ejemplo, en el caso de las mujeres con hijos e hijas o personas dependientes el acceso a las redes de cuidado y remitirlas a procesos de enseñanza formal en el caso de detectar personas que puedan tener sus estudios de primaria o bachillerato inconclusos, sobre todo para las personas que puedan optar por la modalidades de Capacitación para el Empleo.

**Paso 7:** Se propone que la puerta de entrada al Programa será la modalidad de Capacitación para todas las personas por un período de 3 meses. Con el fin de:

- Favorecer la formación de las personas desempleadas y subempleadas, para mejorar sus competencias ocupacionales y sus posibilidades de empleo y formación, así como su desarrollo personal.
- Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de los territorios.
- Atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a las personas desempleadas las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados.
- Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, especialmente de las que tienen dificultades de inserción laboral.
- Promover la obtención de acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas durante los procesos de capacitación tanto a través de procesos formativos (formales y no formales) como de la experiencia laboral.

Por ejemplo para la implementación de acciones de capacitación específicas; en los casos de Ideas Productivas la Capacitación será sobre gestión empresarial, en el caso de Obra Comunal, ya sea de carácter de Infraestructura o Social. La persona deberá tener un proceso de aprendizaje que sea avalado por una persona experta en el tema; por ejemplo, un maestro de construcción que será la contraparte que ponga la organización social.

Otro ejemplo: Capacitación en un hogar de cuidado de personas adultas mayores. Deberán, en primera instancia, llevar un proceso de formación ocupacional, ya sea por una persona que este capacitada en

el tema en la zona que pueda ser acreditada para brindar formación ocupacional (gestión que deberá desarrollar el Programa; o bien, mediante la coordinación con el INA o instituciones educativas que presten los servicios. Dependerá de la realidad de cada una de las zonas.

**Paso 8:** Implementación de las modalidades de Obra Comunal Infraestructura y Social, Obra Comunal en Infraestructura en Territorio Indígena y de Ideas Productivas y Capacitación para el Trabajo.

**Paso 8.1:** Modalidad Obra Comunal en Infraestructura y Social, Obra Comunal de Infraestructura en Territorio Indígena. Esta modalidad es la más recomendada para personas con bajos niveles de escolaridad, y se visualizan los siguientes pasos:

- Realización de un convenio con Asociaciones, Juntas de Educación, etc., para que las personas puedan realizar un proceso de formación de tres meses (en caso de que no sea brindado por el INA o por otra institución educativa), la persona beneficiaria recibirá un proceso de acreditación de esa formación, el compromiso que deberá asumir la Organización Social será brindar el proceso de formación para lo cual se dará un reconocimiento económico por cada persona capacitada, para la contratación de la persona instructora. Se recomienda desde el PRONAE que exista un proceso de acreditación de las organizaciones en base a criterios establecidos.
- Las personas beneficiarias recibirán el proceso de formación durante tres meses, parte del beneficio del auxilio económico temporal será usado en el pago de la persona instructora (en caso de no ser el INA).
- Las personas beneficiarias harán una práctica de 3 meses en las necesidades identificadas por la Organización Social y acorde a la capacitación que recibieron.
- Si las personas muestran interés y competencias para el desarrollo de un negocio en la capacitación recibida podrán optar por la Modalidad de Ideas Productivas.

Por ejemplo cuidado de personas adultas mayores, se hace práctica con un hogar de cuidado y al final del proceso se brinda una certificación de que es apta para trabajar en el cuidado de personas adultas mayores o en el desarrollo de una calle comunal, la Asociación deberá comprometerse a buscar una persona instructora que le permita a la persona durante los primeros tres meses aprender el oficio y los siguientes tres meses desarrollar la práctica.

**Paso 8.2:** Modalidad Ideas Productivas. En esta modalidad, el filtro de entrada es que la persona tenga una idea productiva que tenga viabilidad para ser desarrollada. La capacitación de los primeros tres meses se centra en temas relacionados con la empresariedad y parte del beneficio del auxilio económico temporal será usado en el pago de la persona instructora (en caso de no ser el INA). En los siguientes tres meses el PRONAE apoya en el impulso de la idea productiva, de forma tal que la persona pueda adquirir insumos o instrumentos para el desarrollo de su negocio. Las personas que cumplan los criterios para ingresar en PRONAMYPE, es importante hacer el proceso de referencia.

**Paso 8.3:** Modalidad Capacitación para el Trabajo, la cual se propone que sea desarrollada en convenios con empresas desde el modelo de alianzas público-privadas, las cuales tengan disponibilidad de contratar personal.

Se brinda capacitación ocupacional los primeros tres meses en la empresa y la persona se inserta por medio de una práctica profesional por tres meses en el lugar de trabajo en lo que se denomina Capacitación para el Trabajo. La capacitación de los primeros tres meses se centra en temas relacionados con las necesidades establecidas con la empresa y parte del beneficio del auxilio económico temporal será usado en el pago de la persona instructora (en caso de no ser el INA).

Esta modalidad se recomienda para las personas que tengan niveles de escolaridad superiores a la noveno año de secundaria.

**Paso 8.4:** Modalidad Empléate: a partir de los resultados de la evaluación realizada para el Programa Empléate, se dan las siguientes recomendaciones:

- Que se permita la participación de población joven que se encuentre estudiando, en el sistema de educación formal, por cuanto es un requisito solicitado por los empresarios.
- Al igual que el PRONAE, se recomienda poner énfasis en proceso de prospección laboral para la mejora de la empleabilidad.
- Mejorar los procesos de intermediación e inserción laboral con el fin de establecer seguimiento a la población beneficiaria.
- Coordinar con instituciones que ofrecen programas complementarios a la población joven con el fin de dar una atención integral en áreas como pobreza extrema, violencia social y familiar, drogas, entre otras.
- Realizar procesos de capacitación en procesos, procedimientos, normas y lineamientos a gestores municipales y personal de instituciones educativas con el fin de homogenizar.
- Establecer protocolos de referencia para los casos que presenten problemáticas especiales.
- Determinar las problemáticas de la población femenina que requieren acciones afirmativas.
- Promover la apertura de la modalidad en todos aquellos cantones prioritarios.
- Definir los contenidos y los lineamientos de los centros de formación en materia de la capacitación en habilidades blandas.
- Definir programas modulares de capacitación que puedan intercalarse con periodos de práctica laboral en las empresas.
- Ampliar la oferta de formación fuera de la Gran Área Metropolitana.
- Incrementar los convenios con las empresas.

**Paso 9:** Seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas, por medio de la aplicación de perfil de salida en dos momentos una vez que concluye el proceso de capacitación y cuando concluye el proceso de implementación de la modalidad, así como brindar un acompañamiento para la obtención de un empleo o el impulso de la Ideas Productivas, que es importante coordinarlo a nivel local. Se aprovechan, por ejemplo, las oficinas de intermediación de las municipalidades para coordinar acciones de intermediación e inserción laboral de la población mediante modelos y procesos de capacitación brindados por el MTSS, a partir de la experiencia de este en tema de empleo.

#### 4. Propuesta de diseño de la evaluación cuasi-experimental

Esta propuesta de evaluación de resultados se vincula directamente con el objetivo 5 de los términos de referencia “Reconstruir la teoría de la intervención del programa y una propuesta de implementación que sea sostenible, y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo” y atiende al rediseño específico de la intervención descrito anteriormente en este documento.

Bajo este contexto, se presenta esta propuesta de evaluación de resultados. Con ella se dará respuesta a las preguntas 8.2 y 8.3 de la matriz de evaluación que se presenta como anexo 1 en el documento de los términos de referencia. Son las siguientes:

8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados (para medir resultados para cada una de sus modalidades) ¿Cuál sería la propuesta?

8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?

De una manera más general, una evaluación de resultados, bajo criterios de rigurosidad científica, es la prueba final del valor de un programa social o desarrollo. Es posible que el programa o proyecto se esté desarrollando de manera adecuada, esté cubriendo apropiadamente a su población meta y que sus indicadores de gestión sean excelentes; pero, aun así, todos los esfuerzos realizados y los recursos invertidos serán en vano si no existe evidencia científica de su efectividad; es decir, del grado en que el programa o proyecto está contribuyendo a generar cambios en la población beneficiaria que puedan asociarse directamente a mejoras en su calidad de vida.

##### 4.1. Marco de referencia

Las evaluaciones de impacto o resultado deben ser concebidas como estudios específicos y particulares con una metodología científica rigurosa, si en realidad se buscan conclusiones fidedignas en cuanto a la efectividad de los programas y los proyectos. La clave es establecer evidencia de una relación causal entre el programa y los resultados observados.

Se trata, ciertamente, del mismo marco de referencia, conceptual y metodológico, que permite, por ejemplo, realizar estudios para brindar evidencia, en el área de la salud, sobre la efectividad de un medicamento, o sobre las ganancias en aprendizaje de los estudiantes ante un nuevo método de enseñanza, en el área educativa. ¿Cómo se sabe que el medicamento en verdad funciona? ¿Cuáles bases tiene el profesional de la salud para recomendarlo a un paciente en particular? Y, en el caso del ejemplo educativo, ¿con cuáles datos contamos para saber que en realidad producirá mayores ganancias en aprendizaje, comparado con el método tradicional o estándar?

La respuesta a este tipo de preguntas, que tiene mayor validez científica, involucra el diseño de estudios empíricos (con datos reales) que permitan inferir de manera precisa y técnicamente correcta, qué

le sucedería al paciente con su dolencia si no tomara el medicamento, o qué pasaría con el aprendizaje de los estudiantes si no recibieran el nuevo método de enseñanza.

Independientemente de la naturaleza específica de las acciones que se ejecutan en cada una de las cinco modalidades de intervención de PRONAE, la meta fundamental apunta, en términos de resultados, a la generación de empleo o autoempleo para personas desempleadas y en condición de pobreza residentes en zonas geográficas, donde, precisamente, se presentan los mayores índices de pobreza y desempleo a nivel nacional.

Además, considerando que esta es una evaluación de resultados y no de impacto, no se están planteando mediciones directas en términos de reducción de pobreza, dado que este es un constructo complejo y multidimensional. Por lo tanto, se analizarán los indicadores de empleo o autoempleo, que pueden visualizarse como resultados intermedios en la teoría del impacto del PRONAE.

Así, la premisa fundamental de la lógica de este programa establece que la población meta, una vez que ha recibido la intervención, presentará indicadores de empleo o autoempleo significativamente más favorables que los que hubiera presentado sin recibir la intervención.

Más adelante, en este documento, se explicará con más rigurosidad técnica la fundamentación para cada uno de los procedimientos planteados en esta propuesta. En el presente apartado, se indica, de forma muy resumida, que para generar evidencia científica en torno a la efectividad de las 5 modalidades bajo estudio del PRONAE, se requiere conformar un grupo de control o testigo, con una muestra de personas que no hayan recibido el programa, pero con características similares al grupo de intervención, constituido por personas beneficiarias del programa. Para ambos grupos (intervención y control) deberán medirse indicadores básicos de empleo antes y después de que el grupo de beneficiarios haya recibido la intervención.

Luego, estos datos serán analizados con un modelo estadístico multivariado (regresión multinivel) para concluir sobre si hay evidencia o no de la efectividad de la modalidad específica bajo estudio en los indicadores de empleo antes y después de la intervención. En el modelo estadístico multivariado, también, se incluirán otras variables sociodemográficas de los sujetos como controles para estimar, de manera más precisa, el efecto de la intervención, dado que, si estas variables no se controlan vía análisis estadístico, podrían generar diferencias en los indicadores de empleo que no sean debidas al programa.

A continuación, se presenta un paso a paso operativo para la realización de la evaluación de resultados.

## 4.2. Paso a paso para realizar la evaluación de resultados

### Contexto de partida

A partir de la propuesta de rediseño y suponiendo que anualmente se recolectará información en el campo para la población meta elegible para el Programa en aquellas comunidades (distritos) establecidos como prioritarios por PRONAE y que esta información incluirá la actualización de la FIS (Ficha de Información Social) se define el siguiente procedimiento para generar una evaluación de resultados. Debe recordarse que, aquí, la unidad de estudio es el individuo y no la familia ni el hogar.

Los siguientes pasos son comunes a las tres modalidades: Obra Comunal, Obra Comunal en Territorio Indígena y Capacitación. En el caso de Ideas Socio-Productivas se propone otro procedimiento que se detallará más abajo.

Este procedimiento metodológico y análisis de los datos, relativamente complejos, se realizan con el propósito de poder estimar el efecto de la intervención de manera rigurosa y precisa y tratar de minimizar sesgos debidos al efecto de otras variables, diferentes al Programa, que invaliden la interpretación causal.

En cada uno de estos pasos, se remite al lector a la fundamentación técnico-científica que se presenta, luego, en este mismo capítulo. Las técnicas y los métodos aplicados en una evaluación de resultados se basan en enfoques cuantitativos. Utilizan conceptos, procedimientos y medidas derivadas de la estadística.

Así, es importante notar que para la realización de cada uno de estos pasos se cuente con la asesoría de un profesional en Estadística, quien es la persona con el conocimiento necesario para comprender a cabalidad este marco de referencia y procedimientos.

**Paso 1:** Selección de la muestra de personas beneficiarias para cada uno de los dos estratos (GAM y resto del país)

Utilizando la base de datos de beneficiarios de PRONAE, se deben seleccionar muestras simples al azar de al menos 191 sujetos de comunidades (distritos) de ambos estratos, GAM y resto del país, cada una con beneficiarias de la modalidad específica (ver apartado “Fundamentación para el tamaño de la muestra”).

Se supone que todas estas personas han completado la FIS antes de recibir la intervención y también un cuestionario complementario como beneficiarias de PRONAE.

**Paso 2:** Selección de las muestras de control de personas no beneficiarias del PRONAE.

Utilizando las bases de datos de los diagnósticos realizados en el campo con la ficha FIS se deberá

seleccionar, en cada uno de los dos estratos, una muestra de sujetos de los mismos distritos de las personas beneficiarias, pero del triple del tamaño de la muestra de intervención.

En otras palabras, si en Bratsi de Talamanca hay 10 personas participando en el PRONAE en la modalidad de obra comunal en territorio indígena; entonces, de la base de datos de los diagnósticos anuales realizados con la FIS deberá seleccionarse una muestra de 30 personas, elegibles para el Programa pero que no estén recibiendo el beneficio. Este valor triplicado para el tamaño de muestra en el grupo de control se genera para compensar posibles rechazos en la segunda medición e incluso la posibilidad de que en la segunda medición ya sean parte del grupo intervenido (ver apartado “Fundamentación para el diseño metodológico”).

**Paso 3:** Equilibrar la muestra de control por condición de género.

Dado que ya se conoce que, en las modalidades de obra comunal, especialmente, tiende a existir sobrerrepresentación masculina, la muestra de control debería reflejar esa composición para evitar sesgos asociados a diferencias de género. En otro apartado, se proponen algunos indicadores de cobertura descriptivos, según categorías de población, los cuales igualmente se deberán monitorear hasta llegar a tasas de participación adecuadas.

Sin embargo, para propósitos de la implementación de la evaluación de resultados es recomendable que las muestras de control e intervención estén equilibradas por género. Para ello, se debe determinar la proporción de mujeres en la muestra de beneficiaria y en la muestra de control y si hay desbalance importante entre ellas, hacer sustituciones aleatorias en la muestra de control hasta lograr porcentajes similares de hombres y mujeres en ambas muestras, siendo la diferencia menor o igual al 5 %. Nuevamente, para realizar este procedimiento se recomienda especialmente la asesoría de un profesional en Estadística.

**Paso 4:** Generar un archivo plano conjunto para los dos estratos. Cada uno con sus correspondientes sujetos en el grupo de control y de intervención. Contienen las variables listadas y operacionalizadas en los cuadros 31 y 32 del apartado “Fundamentación para la propuesta de variables a utilizar en el modelo de regresión multinivel”. Las filas representan sujetos y las columnas las variables asociadas a cada sujeto.

Los encabezados de este archivo lucen así:

Identificación	Estrato	Distrito	IDS distrito	Grupo	Edad	Sexo	....etc...	Ingreso mensual	Aseguramiento
----------------	---------	----------	--------------	-------	------	------	------------	-----------------	---------------

Grupo es la variable dummy que identifica si el sujeto pertenece al grupo de intervención (1) o al grupo de control (0)

Distrito es un código que identifica al distrito de residencia del sujeto.

IDS distrito: es el Índice de Desarrollo Social del distrito de residencia del sujeto.

**Paso 5:** A partir de este archivo plano, y seleccionando cada estrato separadamente, GAM y resto del país, estimar modelos de regresión multinivel para cada una de las 3 variables de respuesta o de efecto: condición de actividad, ingreso mensual por salario obrero-patronal o ingreso mensual cuenta propia, y, condición de aseguramiento, según la operacionalización brindada en los cuadros 30 y 31 (ver apartados “Fundamentación del análisis de datos para estimar el efecto de la intervención” y “Especificación del modelo para este caso particular”).

Por ejemplo, en el caso de la variable Ingreso mensual deflactado por salario obrero-patronal o cuenta propia, el modelo de regresión multinivel por estimar sería el siguiente:

Ingreso Mensual deflactado Segunda Medición - Ingreso Mensual deflactado Segunda Medición=  
B0+B1Grupo+B2Edad+B3Sexo+B4Jefe+B5Ultimo\_año\_aprobado+B6\_Capacitación+ B7

Persona\_con\_discapacidad  
+B8IDS\_distrito

El distrito define, en este caso, el conglomerado de sujetos.

En el ejemplo anterior, la variable de respuesta, ingreso, es continua. Por su parte, la variable de respuesta “empleado permanente” es dicotómica 0-1 y para estimar el efecto del Programa se requiere utilizar, un modelo logístico multinivel con las mismas variables independientes. Lo mismo sucede para la condición de aseguramiento.

Reiteramos que el profesional en Estadística es, en este caso, la persona más adecuada para realizar estos análisis, por su conocimiento de modelos de regresión y multivariados.

**Paso 6:** Realizar la interpretación correspondiente, según lo explicado en el apartado “Ejemplo de interpretación de resultados”.

En resumen, para concluir que existe evidencia de un efecto de relevancia, el coeficiente B1 que representa la diferencia de diferencias entre grupo de intervención y control debería ser estadísticamente significativo y el valor correspondiente del coeficiente estandarizado deberá ser, al menos, 0.15

#### 4.3. Procedimiento por seguir en el caso de la modalidad de Ideas Productivas

Como fue indicado anteriormente, la modalidad de ideas o proyectos socioproductivos productivos, requiere, de acuerdo con la propuesta de rediseño, de un proceso riguroso de selección de las personas beneficiarias, pues estas deben poseer ciertas características o rasgos particulares en cuanto a dimensiones asociadas a la modalidad de ideas productivas. Entonces, no es posible generar un grupo de control a partir de la información suministrada en la FIS, pues no se cuenta con información sobre esas dimensiones para cada uno de los individuos.

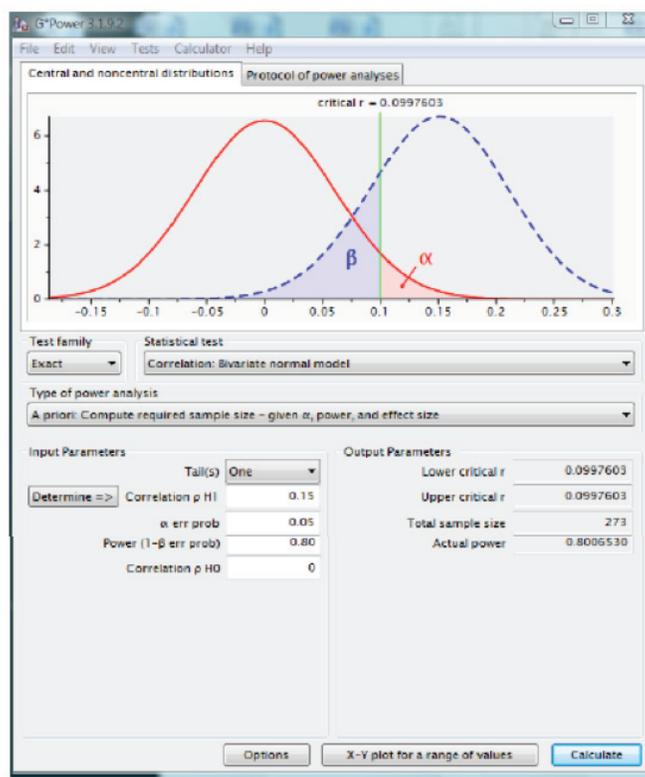
Debido a esta situación, se debe prescindir del grupo de control en la evaluación de resultados y se realiza un análisis simple, descriptivo, de la diferencia antes y después de la intervención en el grupo de personas beneficiarias, con el mismo tamaño de muestra para cada estrato, de 191 sujetos, y para las variables de respuesta o efecto definidas anteriormente. Este proceder, por supuesto, conlleva la muy real posibilidad de que las diferencias encontradas no se deban únicamente al efecto de la intervención, al no poder contar con el grupo de control.

Los resultados, así generados, deberán entonces ser interpretados como una evidencia débil y bastante amenazada por la posibilidad de diversos sesgos que impiden generar una interpretación sólida asociada a los efectos del Programa. Para complementar estos resultados, de alguna manera, se sugiere la realización de una entrevista con las personas beneficiarias de naturaleza más cualitativa, para valorar sus percepciones en torno a cómo el Programa les ayudó o no a mejorar su situación.

#### 4.4. Fundamentación para el tamaño de la muestra

En general, el tamaño de muestra en modelos de regresión multinivel específicos debe determinarse por medio de estudios de simulación (Hox, 2010), en este caso particular, se puede usar como referencia la muestra necesaria para estimar una correlación de, al menos, 0.15 en una distribución normal bivariante, que supone muestreo simple al azar de las observaciones e introduce una corrección que considere que la muestra será de conglomerados (comunidades o distritos) y no de individuos al azar. Se utiliza el software de acceso libre GPower (Faul et al., 2009) para realizar el cálculo bajo los siguientes parámetros. Se adjunta el correspondiente “pantallazo”:

- Prueba de una cola (esperamos que el programa solo produzca mejoras, pero no desmejoras).
- $\alpha = 0.05$  Probabilidad de error tipo 1, también llamado nivel de significancia (probabilidad de rechazar la hipótesis nula de correlación igual al 0 siendo cierta).
- $(1-\beta) = 0.80$  potencia de la prueba, probabilidad de correctamente detectar una correlación diferente de cero cuando la hipótesis nula es falsa.  $\beta$  por su parte es la probabilidad de error tipo 2, es decir no rechazar  $H_0$  cuando en realidad es falsa.
- 0.15 = valor mínimo de la correlación que la prueba puede detectar para el tamaño de muestra establecido.



Al utilizar este software, se estimó, entonces, que una muestra simple al azar de 273 sujetos presenta una potencia  $(1-\beta)$  de 80%, fijando en 5 %  $\alpha$  el nivel de error tipo I, para detectar un efecto de 0.15.

Sin embargo, dado que, para cada una de las cinco modalidades, los sujetos no serán escogidos con un muestreo simple al azar sino en conglomerados (comunidades, distritos). Esta cifra se debe elevar estimando la correlación intraclase entre los individuos de una misma comunidad. Suponiendo, de manera razonable, que este valor es relativamente alto e igual a 0.4, la estimación para el tamaño total de muestra sería:  $273 \times 1.4 = 382.2 \approx 383$  sujeto, distribuido igualmente en grupos de control y de intervención, para cada una de las modalidades del PRONAE bajo análisis de la presente evaluación.

Ahora bien, se conoce que la problemática del empleo difiere, grandemente, según se trate de comunidades dentro o fuera de la GAM de Costa Rica. Por ello, se propone en este estudio utilizar dos estratos separados para la estimación de los efectos: GAM y resto del país. Por lo tanto, la muestra total estimada debe doblarse a 766 (con 383 en cada estrato y teniendo, al menos, 191 sujetos en el grupo de intervención y 192 en el control).

#### 4.5. Fundamentación para el diseño metodológico

El diseño del estudio, la construcción y/o adaptación de los instrumentos de recolección de datos y los análisis estadísticos por ejecutarse, buscan todos cumplir con el logro del objetivo fundamental de una evaluación de resultados, el cual es establecer evidencias de una relación causal entre la intervención y los valores de las variables de interés observadas en los sujetos intervenidos. En este caso particular, las variables de resultado serán indicadores de empleo o autoempleo.

Para entender por qué se necesitan enfoques metodológicos relativamente complejos en este tipo de estudios, es importante, primero, brindar una definición para el efecto de la intervención. Básicamente, este efecto se refiere, en este caso, a la diferencia entre los puntajes obtenidos en conocimientos, actitudes y comportamientos, (operacionalizados con instrumentos de medición psicométricos), que muestran los miembros del grupo intervenido menos los niveles en esas mismas variables que ellos mismos habrían exhibido, de no haber recibido la intervención. Así:

$$\text{Efecto de la intervención} = R - C$$

Donde R se refiere a los resultados observados en conocimientos, actitudes y comportamientos en el grupo que estuvo expuesto a la intervención y C representa los resultados que se habrían obtenido, para el mismo grupo de personas, si no hubieran estado expuestas al proyecto.

Aun cuando esta definición teórica tiene sentido intuitivo, es obvio que en la práctica es imposible saber realmente cuál sería su nivel en conocimientos, actitudes y comportamientos sin la intervención. De hecho, todos los esfuerzos que se hacen en términos de rigor metodológico son un intento para producir una estimación precisa de esta cantidad C, que en el marco de referencia de la evaluación de impacto o resultados se llama “el contrafáctico”.

Específicamente, en el caso que nos ocupa, y en concordancia con los TdR de la evaluación, se propone, un diseño cuasi-experimental con dos grupos, intervención y control, con dos mediciones en el tiempo, una medición previa a la intervención (también llamada línea de base) y una segunda medición, en los mismos sujetos, tiempo después de haberse implementado la intervención en el grupo de tratamiento, y según lo que indique la correspondiente teoría del programa, de acuerdo con la modalidad, en términos del tiempo que debe transcurrir para que se logre evidenciar resultados. (Campbell & Stanley, 1963; Shadish, Cook & Campbell, 2002).

En general, considerando la problemática que atienden el Programa, este período de tiempo transcurrido entre la primera y la segunda medición podría ser entre 1 y 3 años, también dependiendo de la modalidad específica, lo cual se detallará más abajo.

En un diseño cuasi-experimental no hay asignación aleatoria de los sujetos a los grupos de intervención y control, pero hay formas de controlar estadísticamente, y vía diseño, variables de confusión o confusoras (“confounding variables” en inglés). Son estas otras variables, además de la intervención,

que pueden afectar los resultados de interés y que no se puede garantizar que sean equivalentes en los grupos, al no existir asignación aleatoria. (Campbell & Stanley, 1963; Shadish, Cook & Campbell, 2002).

Las estrategias para controlar el efecto de las potenciales variables de confusión pueden ser agrupadas en dos categorías: aquellas que se relacionan con la selección y conformación del grupo de control y aquellas que se refieren a los análisis estadísticos ejecutados una vez que los datos han sido recolectados. En este caso particular, se propone que ambas estrategias metodológicas sean empleadas.

Dado que el propósito fundamental del estudio es estimar de la manera más precisa posible el contrafáctico; es decir, los valores que tomarían las mismas variables de resultado en el grupo intervenido si no hubieran participado del Programa; en efecto se proponen utilizar, de manera complementaria, estrategias referidas a la conformación del grupo de control (matching) como parte del diseño del estudio, por un lado y estrategias de análisis de datos, por otro, con modelos de regresión multinivel. Se consideran las dos mediciones en el tiempo de las variables de resultado o impacto y el uso de co-variables para controlar el efecto de variables individuales exógenas que podrían ser no equivalentes en ambos grupos.

La idea es comparar variables de resultado de la segunda medición en intervención y control, aislando el efecto, por medio de modelos multivariados, de potenciales variables confusoras incluyendo el resultado en la primera medición.

El rediseño del PRONAE propone la realización periódica de diagnósticos en las comunidades con información recolectada en el campo e incluyendo el llenado y actualización de la FIS (Ficha de Información Social) para toda la población elegible como beneficiaria del Programa.

Entonces, partiendo de este contexto, el paso inicial correspondiente a la primera estrategia metodológica (selección y conformación del grupo de control) es la selección de muestras de personas beneficiarias y no beneficiarias al interior de cada comunidad. Entonces, para propósitos prácticos en este caso, puede hacerse equivalente a un distrito. La idea subyacente, aquí, es controlar por efectos contextuales de la comunidad e incorporar variables medidas, a ese nivel, como parte de los análisis estadísticos con modelos de regresión para estimar el efecto del Programa en sus modalidades.

El procedimiento anterior ayuda a controlar efectos contextuales, pero no garantiza la equivalencia de los grupos intervención y control en términos de variables exógenas individuales (sociodemográficas y educativas, por ejemplo), de ahí que debe complementarse con un modelo de análisis de datos que permita el control estadístico de algunas de esas variables establecidas de previo, típicamente utilizando modelos de regresión múltiple y sus diversas extensiones.

#### 4.6. Fundamentación para la propuesta de variables por utilizar en el modelo de regresión multinivel

Dado que de acuerdo con la propuesta de rediseño se contará en las comunidades (distritos) establecidos como prioritarios por el PRONAE con diagnósticos periódicos en el campo para identificar a la población elegible y que estos incluyen el llenado de la Ficha de Información Social (FIS), se considera adecuado aprovechar este procedimiento para identificar las muestras de intervención y control al interior de cada distrito.

Conociendo las limitaciones prácticas asociadas a la introducción de más instrumentos, sobre todo tratándose de las personas elegibles que no reciben beneficios, se propone, en principio, tomar únicamente variables de la FIS para desarrollar los modelos de regresión multinivel, que se usarán para estimar los efectos. (Se adjunta en los anexos)

Se propone, entonces, para cada una de las modalidades de PRONAE las siguientes variables de respuesta o efecto, junto con la variable predictora grupo, variable dicotómica que como se dijo antes, identifica la pertenencia del sujeto a la intervención o al control. De igual forma, se propone un pequeño conjunto de covariables como variables de control (variables que al ser incluidas en el modelo de regresión multinivel permiten una estimación más precisa de los efectos del Programa).

**Cuadro 34. Variables de respuesta o de efecto, a ser introducidas como dependientes (tomando la diferencia entre segunda y primera medición) en los modelos de regresión multinivel para estimar el efecto de cada una de las modalidades del PRONAE**

Nombre de la variable	Número en la FIS	Operacionalización para el modelo de regresión multinivel
Empleado permanente	46	Empleado permanente=1, Desempleados, ocasionales y estacionales=0
Ingreso mensual por salario o ingreso mensual cuenta propia o patrono, deflactado	49, 50	Se debe deflactar la medición en cada período usando un índice de precios.
Condición de aseguramiento	56	1=asegurado, 0=no asegurado

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 35. Variables de control, a ser introducidas como covariables en los modelos de regresión multinivel para estimar el efecto de cada una de las modalidades del PRONAE**

Nombre de la variable de control	Número en la FIS	Operacionalización para el modelo de regresión multinivel
Edad en años cumplidos	38	Tal como se registra
Sexo	39	1= Hombre, 0=Mujer
Es jefe de hogar	34	1= Jefe, 0=Otro
Ultimo año aprobado	58	En escala ordinal desde el más bajo hasta el más alto
Área de capacitación	60	1=Sí, 0=No
Persona con discapacidad	52,53, 54	1=Sí, 0=No

Nota: La variable de interés es la variable predictora que identifica si fueron o no beneficiarios de la respectiva modalidad de PRONAE, 1=beneficiario, 0=No beneficiario).  
Fuente: elaboración propia.

#### 4.7. Fundamentación del análisis de datos para estimar el efecto de la intervención

En un diseño cuasi-experimental longitudinal con dos mediciones en el tiempo para grupos de control e intervención como el que se propone aquí. Las observaciones en la primera y segunda medición van a estar, por lo general, fuertemente correlacionadas, dado que se refieren al mismo individuo. Por ello, no es adecuado utilizar modelos clásicos de regresión múltiple para estimar el efecto de la intervención, aislando o controlando, vía modelo estadístico, los efectos de posibles variables confusoras. Esto porque el modelo clásico de regresión supone que las observaciones deben ser independientes entre sí, lo que equivaldría, en este caso, a suponer que se trabaja con una muestra simple al azar transversal de sujetos.

Cuando los datos presentan autocorrelación lo más adecuado es utilizar un modelo lineal mixto o de regresión multinivel, donde se puede estimar y controlar ese nivel de autocorrelación. El procedimiento involucra un ajuste de los errores de estimación que toman en cuenta la correlación intraclase de los individuos en la primera y segunda medición y también estima la variabilidad que poseen las relaciones estimadas según el individuo.

Estos modelos incluyen efectos aleatorios en los predictores lineales y brindan un modelo de probabilidad explícito que revela el origen de las correlaciones entre las unidades de primer nivel, en este caso, las personas. Este enfoque ofrece entonces ventajas prácticas como la posibilidad de analizar la variabilidad de sujeto a sujeto por medio de la estimación de los efectos aleatorios.

En general, en un modelo mixto se debe estimar la media o medias que componen la parte fija del modelo (intercepto y pendientes) y la matriz de variancias y covariancias de estos promedios que son los coeficientes de regresión de la parte fija del modelo. La parte fija involucra las estimaciones puntuales de los coeficientes, la parte aleatoria la estimación de las variancias y covariancias (Gaviria & Castro, 2005; Hox, 2010; Verbeke & Molenbergh, 2000).

En este caso, interesa fundamentalmente es la magnitud y la significancia estadística de la comparación antes y después (valor de Beta en el modelo mixto), controlando la pertenencia al grupo (intervención o control), el puntaje en la primera medición, y un pequeño conjunto de posibles variables confusoras de naturaleza sociodemográfica medidas en los individuos, que serán definidas oportunamente.

Dado lo anterior, la utilización del modelo mixto, que en este caso será específicamente un modelo de regresión multinivel, permitirá, no solo la inclusión de esas potenciales variables confusoras como covariables, sino la inclusión de la primera medición del individuo como variable predictora para la variable de respuesta, que será la diferencia entre la segunda y la primera medición en cada individuo.

Los modelos multinivel (Bock, 1989; Goldstein, 1995; Raudenbush y Willms, 1991, Snijders y Bosker, 1999; Leyland y Goldstein, 2001, Goldstein et al., 2002; Hox, 2010) se han mostrado como adecuados cuando los datos poseen una estructura jerárquica natural, consistente en múltiples unidades micro, como personas, anidadas en unidades macro, comunidades, y también para el caso de estudios longitudinales (también llamados de panel) en donde los mismos sujetos son medidos varias veces a lo largo del tiempo.

Las primeras aplicaciones de estos modelos se realizaron en el ámbito de la educación (Bock, 1989), aunque su uso se ha extendido en otras áreas. En el modelo clásico de regresión, una ecuación solo puede incluir válidamente variables del mismo nivel de agregación y tampoco puede incluir como predictores valores retrospectivos de la variable de respuesta.

Estas limitaciones de la regresión clásica se originan en el hecho de que este modelo supone que las observaciones deben ser independientes entre sí, lo cual implica trabajar con una muestra simple al azar de sujetos e independencia de las mediciones. Cuando los datos tienen una estructura anidada o multinivel, o se trata de medidas repetidas en el tiempo, las observaciones individuales van a estar correlacionadas; por tanto, los métodos de la regresión clásica son inadecuados.

Por el contrario, cuando se usa un modelo mixto o de regresión multinivel, se pueden analizar simultáneamente los efectos de las variables en los diferentes niveles de agregación. El procedimiento involucra un ajuste de los errores de estimación que toma en cuenta la autocorrelación entre las mediciones y, también, la estimación de la variabilidad que poseen las relaciones estimadas a nivel individual dependiendo del conglomerado (las comunidades, en el caso que nos ocupa) (Verbeke & Molenberghs, 2000; Goldstein et al., 2002; Hox, 2010).

Estas características hacen que estos modelos resulten poderosos para la explicación de muchos fenómenos del comportamiento humano en las ciencias sociales. Se pueden aplicar, en principio, en cualquier tipo de diseño metodológico: experimentos, cuasi-experimentos y estudios observacionales, tanto transversales como longitudinales.

#### 4.8. Especificación del modelo para este caso particular

Para nuestro caso particular la especificación del modelo es la siguiente:

Dada una muestra de  $n$  sujetos (beneficiarios y no beneficiarios del PRONAE en una de las modalidades), se tiene información para cada sujeto  $i$  perteneciente a la comunidad (distrito)  $j$  sobre la mejora en las variables de resultado o impacto como variable a explicar ( $y_{ij1} - y_{ij0}$ ), y una serie de  $k$  variables explicativas exógenas o covariables del sujeto,  $x_{ij} = (1, x_{1,ij}, x_{2,ij}, \dots, x_{k,ij})$ .

Estas variables son invariantes en el tiempo y deben obtenerse en la primera medición. Entre ellas se incluye una variable indicadora dummy que toma el valor de 1 cuando la persona participó de manera completa en esa modalidad específica del PRONAE, y 0 cuando no.

$$y_{ij1} - y_{ij0} = \beta_0 + \beta_1 x_{1,ij} + \beta_2 x_{2,ij} + \dots + \beta_k x_{k,ij} + u_j + e_{ij}$$

$$u_j \sim N(0, \sigma_u^2), \quad v_j \sim N(0, \sigma_e^2), \quad \text{cov}(u_j, e_{ij}) = 0$$

El término de perturbación o error  $e_{ij}$  modeliza la variabilidad existente entre los individuos, mientras que  $u_j$  se refiere a los efectos a nivel de comunidad. En general, se debe suponer que la distribución de los errores y los efectos aleatorios es normal con media cero y que la covariancia entre el efecto aleatorio y el error del sujeto individual es igual a cero.

Es importante evidenciar que, en este modelo, una de las variables predictoras  $X$  es precisamente una variable dicotómica o dummy que define la pertenencia de cada individuo al grupo de intervención o control ( $X=1$  cuando el sujeto pertenece al grupo de intervención,  $X=0$  cuando pertenece al grupo de control). Las demás variables predictoras están presentes en la ecuación únicamente con propósitos de control para ayudar a estimar de manera más precisa el efecto de la intervención.

De hecho, el popular método llamado “Diferencia de diferencias” es un caso particular de este modelo, cuando solo existe una variable predictora  $X$  que es precisamente la dummy que define la pertenencia de grupo. Puede demostrarse, entonces, que el coeficiente de regresión  $B$  asociado a esta variable predictora es precisamente la diferencia entre la diferencia de la segunda y primera medición en el grupo de intervención y la diferencia de la segunda y primera medición en el grupo de control.

El hecho de utilizar la diferencia entre segunda y primera medición como variable dependiente garantiza también el control o eliminación de posibles sesgos, intrínsecos a cada sujeto, y debidos al efecto de variables no observadas, siempre que estos sean invariantes en el tiempo, tales como rasgos de

personalidad (Verbeke & Molenberghs, 2000).

Este es el caso, también, de la primera medición de la variable de resultado en el individuo  $\alpha_{i0}$ , que se usa como variable predictora para la diferencia entre las mediciones, pues permite dar cuenta de diferencias iniciales en la primera medición en los grupos de control e intervención.

Un modelo similar a los propuestos, aquí, fue empleado exitosamente para generar evidencias de impacto para una intervención corta que pretendía elevar, de manera relevante, los puntajes en la prueba de admisión de la Universidad de Costa Rica (UCR) para estudiantes de colegios públicos y contó con la asesoría del Dr. Miguel Negrín Hernández, econometrista de la Universidad de Las Palmas en Gran Canaria, España (Montero et al., 2015).

Como proxies para controlar en alguna medida efectos de autoselección en cada una de las cuatro modalidades, se podrían utilizar como covariables en el modelo multinivel una escala de autoeficacia general y una escala de motivación al logro, que hayan sido, de previo, validadas psicométricamente, siempre y cuando estos constructos, en específico, no sean objeto de intervención, según la teoría del programa.

De igual forma, dado que uno de los hallazgos emergentes de la evaluación sugiere la posibilidad de beneficios diferenciales. En el caso de las dos modalidades de obra comunal para familiares de los contratantes, se podrá incluir también una variable de control referida a si el beneficiario tiene parentesco sanguíneo o civil en primer grado con algún miembro de la entidad contratante o si algún otro miembro de su familia nuclear (padres, hijos, hermanos) está también participando en PRONAE.

#### 4.9. Ejemplo de interpretación de resultados

Una vez estimado el modelo multinivel para cada una de las tres variables de resultado y para cada modalidad de PRONAE, se presentará a los tomadores de decisiones un cuadro resumen similar al siguiente para cada una de las cuatro modalidades. Los valores son hipotéticos y se generan solo para propósitos ilustrativos.

Si se supone que la variable de respuesta o variable dependiente es la diferencia entre segunda y primera medición en uno de los resultados del Programa; por ejemplo, salario mensual deflactado.

**Cuadro 36. Ejemplo: salario mensual deflactado**

Diferencia entre segunda y primera medición para el salario mensual deflactado	B (coeficiente sin estandarizar)	Beta (Coeficiente estandarizado)	Significancia estadística
Primera medición (salario mensual deflactado al momento de la primera medición)		.533	.000
Sexo		.048	.137
Edad en la primera medición		-.021	.597
Último año aprobado de educación formal		.181	.000
Es jefe de hogar		.033	.304
Área de capacitación		.063	.055
Persona con discapacidad		.018	.556
<b>Grupo (Intervención o control)</b>	<b>35389.39</b>	<b>.198</b>	<b>.000</b>
$\sigma^2 = 74.521$			
$\sigma u^2 = 0.006$			

Fuente: elaboración propia

Grupo es la variable dummy que identifica el Programa, toma el valor de 1 para los participantes en el programa y 0 para los no participantes. Si una vez estimado el modelo, a partir de los datos empíricos recolectados el coeficiente de regresión asociado a esta variable, es estadísticamente significativo y de importancia práctica, según el propósito del estudio, se podrá concluir que la evidencia favorece la hipótesis de una relación causal entre el programa y los resultados observados; es decir, se podrá concluir que hay evidencia del impacto o efecto del Programa.

Entonces, los valores en la tabla que más nos interesa interpretar son los referidos a la variable dummy Grupo, que representa la intervención. El valor del coeficiente B no estandarizado indica que una persona que recibió el programa posee, en promedio, un puntaje de ganancia que es superior en 35 389.39 colones deflactados al valor obtenido en promedio, por una persona en el grupo de control, controlando o manteniendo constantes las covariables en el modelo.

Este resultado es estadísticamente significativo en este ejemplo hipotético ( $p=0.000<0.05$ ); es decir, se concluye que no es probable que sea debido al azar y puede generalizarse a la población de interés.

En otras palabras, suponiendo que estamos comparando dos personas que tienen los mismos valores en las otras variables, es de esperar que, si la única diferencia entre ellas es que una recibió el programa y la otra no, la ganancia de la que recibió el programa sea 35 389.39 colones deflactados superior al puntaje de ganancia de la que no recibió el programa. Es esta, entonces, una estimación puntual del impacto. Puede complementarse con la generación de intervalos de confianza.

Además, el coeficiente beta estandarizado es igual a 0.198 indica relevancia o importancia práctica. El coeficiente beta estandarizado es una correlación parcial, libre de la influencia de las unidades de medida, que nos indica la fuerza de la asociación entre ambas variables, controlando el efecto de las otras variables en el modelo; es decir, como si estas se mantuvieran constantes.

Uno de los propósitos principales de los betas estandarizados, al estar libres de las unidades de medida, es comparar la importancia relativa de las variables independientes en cuanto a su poder predictivo. En este caso, como era de esperarse, el valor de la primera medición en el sujeto es la variable de mayor importancia con un coeficiente de 0.533, seguida de grupo, la variable que identifica a la intervención con un valor de 0.198.

Mientras que muchas convenciones en diseños experimentales establecen los valores de umbral en 0.10, 0.30 y 0.50, respectivamente para efectos pequeños, medianos y grandes, en este caso, tomando en cuenta de que se trata de un diseño cuasi-experimental, se considera un valor de umbral de 0.15 para concluir que el efecto es de importancia práctica.

#### 4.10. Propuesta para la generación de indicadores descriptivos generales

Aunque estrictamente hablando, los indicadores que siguen no formarían parte de una evaluación de resultados en donde se busca establecer una relación de causalidad entre el programa y los resultados observados, si se cree que, a nivel descriptivo, deberían calcularse, monitorearse y valorarse periódicamente, al menos, una vez al año.

Están disponibles a partir de la información recolectada en las FIS como parte de los diagnósticos por realizarse en el campo en los distritos prioritarios para el PRONAE:

- Cobertura estimada en cada modalidad (número de personas beneficiarias) / (total de personas elegibles de recibir el beneficio).
- Proporción de mujeres participantes en cada modalidad.
- Proporción de personas con discapacidad participantes en cada modalidad.
- Proporción de personas participantes en cada modalidad que no tienen nacionalidad costarricense.

También, para propósitos descriptivos y de monitoreo se sugiere incluir las siguientes preguntas en un formulario específico, que completaría cada persona para poder recibir los beneficios de una de las modalidades de PRONAE.

- Aparte de la educación regular formal, ¿ha recibido algún curso u otro tipo de formación del que tenga título o certificación?, ¿cuál es la institución que impartió el curso? y ¿cuál es el nombre del curso o cursos?
- Durante los últimos 2 años, ¿ha recibido otros beneficios de alguna otra institución gubernamental? ¿Cuál institución y en qué consistió el beneficio?

- ¿Algún miembro de su familia directa o extendida (padres, hijos, hermanos, primos, tíos, abuelos, parientes políticos) es parte de la entidad, institución u organización que solicitó el beneficio?
- ¿Algún otro miembro de su familia directa (padres, hermanos, hijos) está recibiendo también los beneficios de alguna de las modalidades de PRONAE? ¿Quién o quiénes? Y, en el particular de obra comunal en territorio indígena, se sugiere agregar también la siguiente pregunta:
- ¿Pertenece usted a un pueblo indígena? Sí dice que sí, ¿a cuál?

#### 4.11. Propuesta de la cadena de resultados de rediseño

El PRONAE surge con la intención de solventar la necesidad de empleo e ingresos de personas desempleadas o subempleadas en condición de pobreza o pobreza extrema, a partir de su incorporación a alguna de sus modalidades de trabajo. A continuación, se indican las relaciones establecidas entre los distintos elementos de la cadena de resultados requeridos para la ejecución del Programa, en aras de la propuesta de rediseño establecida para la mejora de su implementación.

**Insumos:** los insumos generales con los que debe contar el Programa para la ejecución de todas las modalidades corresponden a una serie de documentos de carácter legal y normativo, tales como informes, manuales, reglamentos, leyes, Ley N.º 8783 del FODESAF, decretos, Fichas Descriptivas, formularios de anteproyectos presentados por las Asociaciones de Base, Ficha FIS actualizada, directrices, diagnósticos situacionales sobre las necesidades del mercado laboral (según cantón de atención) y estudios regulares de prospección laboral, así como los perfiles de entrada y de salida de la población beneficiaria, línea base, cartas de entendimiento, convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y municipalidades, y alianzas público-privadas, la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria, y las bases de datos de IMAS-PRONAE.

Los recursos financieros corresponden a los fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa.

Los recursos físicos y materiales hacen referencia a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación. Para el desarrollo de las distintas modalidades de trabajo, se observa que los recursos requeridos corresponden a aulas o salones comunales, materiales de oficina y didácticos para el desarrollo de las distintas capacitaciones temáticas.

Respecto a las modalidades obra comunal y obra comunal en territorio indígena se requieren, adicionalmente, materiales de construcción y limpieza, y equipo de seguridad para las personas beneficiaria que ejecutan las obras.

Por su parte, los (as) Analistas de Proyectos de PRONAE requieren mobiliario y materiales de oficina, así como de la disponibilidad de un vehículo para las visitas de verificación y seguimiento de los proyectos en campo.

Los recursos humanos, de los que el Programa deberá disponer corresponde los (as) funcionarios (as) del PRONAE, personas que conforman las Asociaciones de Base a cargo de la presentación y ejecución de los proyectos de los proyectos y personal de las Oficinas de Empleo de las Municipalidades a cargo del acompañamiento de los proyectos.

Personas a cargo de la supervisión, logística y para la ejecución de las obras comunales, por parte de las ADI u otras Asociaciones de Base. Personal técnico y de supervisión de las obras comunales por parte de las Municipalidades y Asociaciones de Base. Personal a cargo de impartir las capacitaciones (coordinación INA), y al personal a cargo de la logística y supervisión del desarrollo de las capacitaciones, por parte de las Asociaciones de Base.

**Actividades:** la disponibilidad de insumos da lugar a la generación de una serie de actividades administrativas y técnicas que orientan la prestación del servicio. Las actividades fundamentales que se realizan corresponden a la coordinación, comunicación y divulgación del Programa: charlas y contacto con Asociaciones de Base, municipalidades y otros actores. Firma de Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades, firma de las cartas de entendimiento con Asociaciones de Base, elaboración de alianzas público-privadas.

Recepción de anteproyectos, revisión y verificación de la documentación, determinación de la viabilidad de los proyectos, selección y aprobación, identificación de la población beneficiaria, verificación de tenencia de la póliza de riesgo por parte de la población beneficiaria, apertura y verificación de cuenta bancaria, pago del auxilio económico temporal. Elaboración de los expedientes de los proyectos, visitas de campo de verificación de avance y cumplimiento de los proyectos, y elaboración de informes de supervisión, de prórrogas y de cierre de los proyectos.

Elaboración de diagnósticos situacionales sobre las necesidades del mercado laboral (según cantón de atención), estudios regulares de prospección laboral, líneas bases, y perfiles de entrada y de salida de la población beneficiaria.

Desarrollo de las obras comunales y capacitaciones temáticas. Entrevistas a población beneficiaria (estudios cualitativos) participantes de la modalidad ideas productivas, para identificar su percepción de cambio (mejora o no) a partir de su participación en el Programa.

**Productos:** a nivel de los resultados generales esperados y de acuerdo con cada una de las modalidades de trabajo se observan:

Obra comunal: comunidades cuentan con infraestructura comunitaria (salón comunal, aulas, centros de salud, mantenimiento de caminos, ASADAS entre otros), personas beneficiarias cuentan con ingresos económicos temporales, forman parte de procesos de capacitación en distintas áreas temáticas, y participan de espacios comunitarios (ejemplo: reuniones).

Obra comunal en territorio indígena: comunidades indígenas cuentan con infraestructura comunitaria (salón comunal, aulas, centros de salud, mantenimiento de caminos, ASADAS entre otros), personas beneficiarias reciben el auxilio económico temporal, forman parte de procesos de capacitación en distintas áreas temáticas y participan de espacios comunitarios (ejemplo: reuniones).

Empléate: personas jóvenes beneficiarias reciben el auxilio económico temporal, forman parte de procesos de capacitación en distintas áreas temáticas y participan de espacios comunitarios (ejemplo: reuniones).

Capacitación: personas beneficiarias reciben el auxilio económico temporal, forman parte de procesos de capacitación en distintas áreas temáticas y participan de espacios comunitarios (ejemplo: reuniones).

Ideas productivas: personas beneficiarias reciben el auxilio económico temporal, forman parte de procesos de capacitación para el fortalecimiento de una idea de negocio individual o grupal y participan de espacios comunitarios (ejemplo: reuniones).

**Efectos:** según el aprovechamiento que realicen las poblaciones beneficiarias de los productos generados, así serán los efectos presentados en la misma. A nivel de los efectos generales esperados y de acuerdo con cada una de las modalidades de trabajo se observan:

Obra comunal: comunidades mejoran su infraestructura comunitaria, personas beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos económicos y mejoran su perfil ocupacional en distintas áreas temáticas.

Obra comunal en territorio indígena: comunidades indígenas mejoran su infraestructura comunitaria, personas beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos económicos y mejoran su perfil ocupacional en distintas áreas temáticas.

Empléate: personas jóvenes beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos económicos y su perfil ocupacional en distintas áreas temáticas.

Capacitación: personas beneficiarias mejoran temporalmente sus ingresos económicos, y su perfil ocupacional en distintas áreas temáticas.

Ideas productivas: personas mejoran temporalmente sus ingresos económicos y fortalecen de una idea de negocio individual o grupal.

**Impactos:** a mediano y largo plazo, los efectos contribuyen a alcanzar impacto. En el nivel de los impactos generales del Programa, y de acuerdo con cada una de las modalidades de trabajo, se observa que:

Obra comunal: personas beneficiarias mejoran sus ingresos económicos permanentes a partir del

empleo asalariado.

Obra comunal en territorio indígena: personas beneficiarias indígenas mejoran sus ingresos económicos permanentes a partir del empleo asalariado.

Empléate: personas jóvenes beneficiarias mejoran sus ingresos económicos permanentes a partir del empleo asalariado.

Capacitación: personas beneficiarias mejoran sus ingresos económicos permanentes a partir del empleo asalariado.

Ideas productivas: personas beneficiarias mejoran sus ingresos económicos permanentes a partir del autoempleo en su propia actividad productiva.

Cuadro 34. Cadena de resultados propuesta de rediseño

Necesidad: personas desempleadas o subempleadas, en condición de pobreza o pobreza extrema				
Insumos	Actividades	Productos	Efectos	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Documentación legal y normativa del Programa</li> <li>-Recursos financieros entregados por FODESAF</li> <li>-Recursos humanos</li> <li>-Recursos físicos y materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recepción, análisis y aprobación de los anteproyectos</li> <li>-Integración de PRONAE a la plataforma de servicios de la OIT</li> <li>-Promoción de los servicios de capacitación e ideas productivas en territorios indígenas</li> <li>-Desarrollo de capacitaciones temáticas para el fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas de las personas beneficiarias</li> <li>-Conformación del grupo de intervención y de control a partir de una muestra poblacional</li> <li>-Entrevistas con población beneficiaria (estudio cualitativo) para identificar su percepción de cambio a partir de su participación en el Programa</li> <li>-Desarrollo de capacitaciones de formación ocupacional y de distintas temáticas</li> <li>-Firma de Convenios de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proporción de personas beneficiarias según cada modalidad, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Proporción de personas beneficiarias que reciben el auxilio económico temporal, según cada modalidad, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Cobertura estimada en cada modalidad: (número de personas beneficiarias) / (total de personas elegibles de recibir el beneficio)</li> <li>-Cantidad de convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y municipalidades en ejecución</li> <li>-Cantidad de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base en ejecución</li> <li>-Proporción de auxilios económicos temporales totales entregados según modalidad, desagregado por</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proporción de personas beneficiarias, que mejoran su perfil ocupacional, con relación a los valores iniciales de su perfil de entrada al Programa, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Proporción de personas beneficiarias, que fortalecen su idea de negocio individual o grupal, con relación a los valores iniciales de su perfil de entrada al Programa, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Proporción de personas beneficiarias, que mejoran sus ingresos económicos temporales, con relación a los valores iniciales de su perfil de entrada al Programa, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Cantidad de comunidades que cuentan con infraestructura comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proporción de personas beneficiarias según cada modalidad, que cuentan con ingresos económicos permanentes, a partir del empleo asalariado, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Proporción de personas beneficiarias, que cuentan con ingresos económicos permanentes, a partir del autoempleo en su propia actividad productiva, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Proporción de personas beneficiarias según cada modalidad, que mejoraron su nivel de ingresos en relación con los valores iniciales de su perfil de entrada al Programa, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Proporción de personas beneficiarias según cada modalidad, que cuentan con</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperación Técnica Interinstitucional entre el MTSS y Municipalidades</li> <li>-Firma de cartas de entendimiento con Asociaciones de Base</li> <li>-Divulgación y seguimiento del Programa</li> <li>-Visitas de seguimiento del desarrollo de los proyectos</li> <li>-Elaboración de expedientes e informes de proyectos</li> <li>-Tramitación de planilla para la entrega de los auxilios económicos temporales</li> <li>-Desarrollo de obras comunales</li> <li>-Elaboración de líneas bases, y perfiles de entrada y de salida de la población beneficiaria</li> <li>-Elaboración de diagnósticos situacionales sobre las necesidades del mercado laboral y estudios regulares de prospección laboral</li> <li>-Desarrollo de alianzas público-privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad</li> <li>-Cantidad de obras de infraestructura comunitaria (puentes, calles, aulas, mallas, etc.) desarrolladas</li> <li>-Cantidad de capacitaciones temáticas desarrolladas</li> <li>-Cantidad de capacitaciones para el fortalecimiento de una idea de negocio individual o grupal desarrolladas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nueva o mejorada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>condición de aseguramiento, desagregado por edad, sexo, grupo étnico, condición de discapacidad y nacionalidad.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y documentación del Programa

## CONCLUSIONES

A continuación, se exponen las conclusiones generales resultantes del proceso de evaluación. Fueron agrupadas bajo la misma lógica de los hallazgos de evaluación a partir de los criterios y las preguntas. De acuerdo con lo expresado por MIDEPLAN, las conclusiones son interpretaciones que dan significado a los hallazgos.

1. El diseño de PRONAE se ajusta en un 50 % al marco normativo institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo cual no posibilita el logro de los objetivos planteados en el Decreto que le da origen al Programa

Existe un alto nivel de coincidencia en los objetivos de las fichas descriptivas del Programa (2013-2017) y lo planteado en el Decreto Ejecutivo N.º 29044 TSS-COMEX.

El PRONAE nace como una alternativa para la generación de empleo en poblaciones desempleadas y subempleadas con niveles de pobreza y pobreza extrema, por medio de una ayuda económica temporal, de acuerdo a los hallazgos antes descritos existe un nivel de concordancia de un 50 %, debido a que de acuerdo con la ejecución actual el Programa es muy eficiente en el cumplimiento del objetivo planteado en la ficha: otorgamiento de los subsidios por medio de la ejecución de las modalidades de obra comunal, capacitación, ideas productivas y obra comunal en territorio indígena, no existiendo una estrategia clara de la forma en cómo se van a crear alternativas para la generación de empleo para la población beneficiaria.

Se debe concluir que el Programa es pertinente por cuanto contribuye a brindar una respuesta a una problemática que aqueja a la población costarricense, y representa uno de los mayores problemas de la actualidad, que se ve reflejada en los datos del Estado de la Nación, Informe de la OCDE, y de la Encuesta Continua de Empleo, donde se plantea la necesidades de brindar respuestas adecuadas sobre en las zonas de menor desarrollo relativo y a poblaciones específicas como los son las mujeres con jefatura de hogar, la población joven con bajos niveles de escolaridad y la población con discapacidad, por lo que se hace necesario articular esfuerzos diferenciados.

Se pudo corroborar en el análisis de ejecución presupuestaria que el PRONAE ejecuta de manera eficaz y eficiente las modalidades y la entrega de la ayuda económica temporal, pero que poco contribuye en cambiar la situación de desempleo de la población beneficiaria. El 100 % de las 153 personas participantes en los grupos focales mencionó que la ayuda es carácter temporal, porque después de que se termina el proyecto, vuelven a la misma situación de desempleo que tenían antes de ingresar, al respecto un 67 % de las 390 encuestas telefónicas realizadas manifestaron no tener trabajo al momento de realización de la encuesta, tomando en cuenta que la muestra incluyó un período de 5 años, se puede determinar que el efecto de la intervención es de carácter temporal y no contribuye a la generación de empleo.

Otra parte del objetivo en la cual el Programa ha tenido éxito es en colaborar en el desarrollo de infraestructura comunitaria, que, como bien lo refirió el 100 % de las personas participantes de los grupos focales en la modalidad de Obra Comunal y el 100% de las organizaciones sociales que gestionan proyectos, el MTSS por medio del PRONAE, ha posibilitado el mejoramiento de infraestructura en escuelas, habilitación de caminos, limpieza de cunetas, construcción de cordón de caño, etc.

Adicionalmente, el 40 % de las 390 personas consultadas telefónicamente indicó que el Programa vino a mejorar la infraestructura de las comunidades. Una mención especial se debe hacer en este sentido en los territorios indígenas donde al ser comunidades que muestran tantas carencias en materia de infraestructura. El PRONAE ha venido a mejorar, en ese sentido, la calidad de vida de la población a partir de la construcción de trochas, infraestructura en las escuelas, ciclovías, entre otras.

Sin embargo, de acuerdo con el juicio del 100 % de las personas expertas en empleo, el desarrollo de la Obra de Comunal de Infraestructura no es suficiente para la generación de empleo, sino que se ve acompañado de un proceso de creación de competencias.

Además, se puede concluir que la estructura organizacional y el esquema operativo de PRONAE no potencian el logro de los objetivos planteados en el marco normativo del MTSS.

El Decreto Ejecutivo plantea, como una de las alternativas para acceder al Programa, la suscripción de convenios con organizaciones e instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, que puedan asumir la ejecución de los proyectos de empleo y desarrollo social; sin embargo, en la ficha establece que el mecanismo de corresponsabilidad, es que todos los proyectos que se apoyen deben surgir de las propias necesidades comunales y le plantean, nuevamente, un problema de pertinencia parcial entre lo plasmado en la ficha técnica y el Decreto y, desde ahí, se observa una gran limitante, porque a pesar de que las comunidades tengan un amplio conocimiento de los problemas que les afectan, carecen en su gran mayoría de la capacidad técnica en cuanto recurso humano y financiero, entre otras, que permita realizar estudios técnicos para incidir de forma directa en las problemáticas diferenciadas de desempleo de sus localidades y, sobre todo, la forma como se puede incidir positivamente en la inserción laboral de las personas. A excepción de Empléate, que se gestiona bajo un convenio con las municipalidades y que funciona bajo una lógica muy diferente al resto de las modalidades del PRONAE.

En el caso de las otras modalidades del PRONAE, para el período de análisis de estudio (2013-2017), su trabajo se ha delimitado a un rol más de aprobación y supervisión de proyectos, señalados por las comunidades, que, de planificación estratégica, siendo muy poco el aporte que pueden dar para el logro de los objetivos enfocados en el fomento del empleo, debido a que la ruta técnica para lograr lo estipulado en el artículo 1 del Decreto ejecutivo N.º 29044 TSS-COMEX, no está claramente planteada.

En la Ficha del Programa se establece un esquema de operación para aprobaciones de proyectos, en las modalidades de Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación, que no contempla como criterio la

forma en que los proyectos contribuyen con el objetivo de que las personas puedan insertarse en el mercado laboral o en el autoempleo, se reduce a los pasos para establecer la tramitación de la ayuda, y la supervisión del proyecto.

Adicionalmente, se verificó en los expedientes de los proyectos que no hay un seguimiento de la población beneficiaria y se carece de indicadores de cómo los proyectos comunales ayudan a crear capacidades para la empleabilidad.

Se puede concluir que el esquema y la estructura organizacional del PRONAE están propuestos para que el trámite del subsidio económico temporal se haga de forma eficaz y eficiente y se ejecute el proyecto presentado. Adicional a ello, se tiene una gran presión por el cumplimiento de las metas de asignación presupuestaria de los fondos DESAF.

En relación con el tema de los derechos humanos y el enfoque de género, el PRONAE define en su Decreto de creación, que resulta indispensable que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establezca y desarrolle acciones y estrategias que partiendo de una perspectiva de igualdad entre los géneros, favorezcan el mejoramiento sostenido de la productividad y empleabilidad de la fuerza de trabajo nacional.

Sin embargo, no se explicita, en alguna parte, la forma en cómo van a hacer el análisis diferenciado de género y su respectiva incorporación en la ficha descriptiva, a pesar de que la directriz DMT-024-2016 plantea un sistema de puntuación de proyectos (y la cantidad de hombre y mujeres es uno de los criterios por calificar). El mismo personal ha planteado que, debido a la presión por ejecutar en los cantones establecidos en la directriz, no es posible en algunos casos descartar los proyectos por falta de número de mujeres, tal y como fue señalado en los hallazgos.

Un aspecto por resaltar, en este sentido, consiste en que el personal de PRONAE no tiene las herramientas técnico-conceptuales para hacer este tipo de análisis; sin embargo, al ser empleo uno de los objetivos prioritarios de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), podrían pedir asesoría al INAMU, o a la Oficina de Equidad de Género del MTSS, que permita establecer áreas sensibles de reconocimiento de las brechas de género y cómo el Programa puede contribuir a solventarlas.

**2. El diseño actual del PRONAE incide de forma positiva y temporal en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participan en la ejecución; sin embargo, el impacto en el cumplimiento del objetivo de fomentar el empleo es muy bajo.**

El mercado laboral se ve afectado por múltiples problemáticas del entorno como pueden ser: la inversión extranjera, las crisis económicas mundiales, la crisis fiscal a nivel nacional, la especialización del mercado laboral, la inclusión de las nuevas tecnologías, la llamada cuarta revolución industrial. A su vez, entre otros grandes retos en materia de empleo, el Programa carece de estudios de las dinámicas de trabajo actual y la forma en cómo responder de forma adecuada con los cambios que se presentan.

Un reto para la Dirección Nacional de Empleo es la generación de estudios en coordinación con otras Instituciones, sobre la dinámica del trabajo actual: tejido productivo, motores de crecimiento, capacidad de absorción por parte del mercado laboral y oferta de capacitación. El diseño del PRONAE y las respectivas fichas descriptivas actualizadas de forma anual no contemplan la realización de este tipo de estudios y no se evidencia en el material analizado para esta evaluación la utilización del recurso del Observatorio del Mercado Laboral del MTSS para estos efectos, el diseño carece de estudios de diagnóstico y de problematización de la situación del desempleo en el país.

El diseño del PRONAE es claro al manifestar en el decreto de creación y sus respectivas modificaciones, que la población beneficiaria será aquella en situación de pobreza relativa y pobreza extrema, así como las poblaciones en riesgo social y eso es congruente porque la relación entre desempleo y la pobreza es directa. Al respecto, en el análisis de la documentación y del contexto actual, las regiones con más altas tasas de desempleo son aquellas que tienen mayores niveles de pobreza, es donde el Programa tiene una intervención mayor.

Por un lado, hay menor acceso a la educación formal, elemento preponderante para insertarse a los mercados laborales, pues, “el 12,3 % de los hogares pobres no asisten a la educación formal y el 14,2 % presenta rezago educativo” (Estado de la Nación, 2017, p.133). Por otro lado, los territorios que concentran mayor población bajo la línea de pobreza son zonas deprimidas económicamente y por tanto escasea la oferta laboral. En este sentido, el PRONAE ha sido exitoso llegando a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad en el país.

El PRONAE ha sido exitoso interviniendo en comunidades de menor desarrollo social y a poblaciones con niveles altos de vulnerabilidad para el ingreso al mercado laboral, por lo que el recibir la ayuda económica temporal incide de forma directa e inmediata en mejorar de forma temporal la calidad de vida de la población beneficiaria.

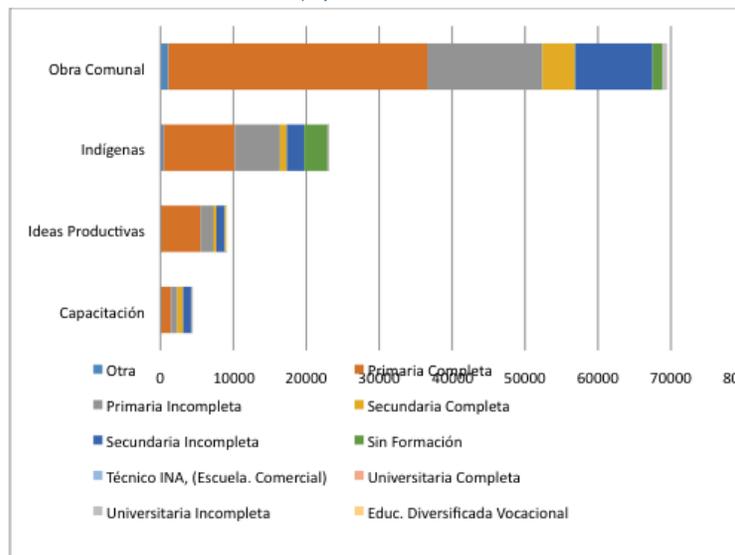
Aún cuando el Programa establece un perfil general de la población beneficiaria, no se pudo constatar la existencia de un perfil de las personas beneficiarias, lo cual es una carencia desde el diseño del PRONAE, lo que dificulta establecer perfiles de entrada y salida, así como definir líneas base y generar información estratégica, que permita determinar los efectos de la intervención en términos de la empleabilidad.

Al respecto, no se encontró evidencia en la revisión documental respecto a investigaciones y/o diagnósticos sobre situaciones particulares de empleo, o estudios de prospección laboral a nivel cantonal, regional, o nacional, que sirvieran de base para establecer las estrategias de intervención del Programa en donde se da el mismo tratamiento a todas las poblaciones y territorios de igual manera y no existe algún plan diferenciado para la atención de la población beneficiaria.

La situación que se agrava con los bajos niveles de escolaridad de la población beneficiaria, tal y como lo muestra el gráfico a continuación, donde de acuerdo a la base de datos un 23 % tienen primaria

incompleta; un 49 %, primaria completa y un 14,5 %, secundaria incompleta. Solamente, un 13 % obtuvo grado de secundaria completa.

Gráfico 29. Cantidad de población beneficiaria por nivel educativo según modalidad de proyectos, 2013-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de datos del PRONAE

Adicionalmente, de acuerdo con la observación realizada en el trabajo de campo, se determinó que la población beneficiaria tiene pocas posibilidades de inserción en el mercado laboral debido a sus bajos niveles de escolaridad y pocas habilidades sociales.

Son personas que han participado de forma nula o muy escasa en la dinámica formal del mercado laboral. Se trata de grupos en riesgo social de acceso al empleo. En estos casos, está demostrado que la única vía para salir de la pobreza es el acceso a empleo en condiciones de calidad, para lo que se requiere potenciar la empleabilidad de estas poblaciones mediante la adquisición de competencias.

En esta medida, se puede afirmar que el subsidio viene a representar una cura que no es sostenible en el tiempo, por lo que se recomienda con especial énfasis desarrollar la modalidad de Obra Comunal en Infraestructura y Social, para esta población pueda incorporarse a empleos, donde el requisito de la educación formal es más reducido.

**3. Existe una oferta desarticulada en materia de empleo en el país, lo cual incluye al PRONAE, haciendo que su vinculación y/o articulación con otros programas a nivel inter e intra-institucional sea nula.**

El PRONAE al igual que otros Programas y Proyectos del Estado Costarricense se enfrentan al reto de superar la lógica cotidiana del trabajo aislado y de desconocimiento por parte del personal técnico. Ello

responde a un modelo tradicional de gestión, donde existe un desconocimiento del accionar de las otras Instituciones o de otros Programas a lo interno del MTSS.

La coordinación y la articulación interinstitucional, intrainstitucional e intersectorial ha sido uno de los retos centrales del Estado y, por lo tanto, del PRONAE tiene que superar. Se puede afirmar que, es en este modelo de gestión, donde el Programa presenta grandes retos en cuanto a modelos de gestión, mecanismos de articulación y coordinación dirigidos a mejorar la gestión pública, la articulación para la gestión con el sector privado y el mayor aprovechamiento de recursos económicos y humanos para responder con mayor efectividad a las verdaderas necesidades de la población.

Los mecanismos de coordinación, comunicación y de gestión son distintos en los diferentes programas del MTSS, además de débiles, dinámica generada por un trabajo aislado y de poca información intra institucional.

El Programa PRONAE pertenece a la Dirección General de Empleo, que, a su vez tiene una serie de programas con los cuales se podría articular su oferta; por ejemplo Empléate, que de acuerdo a la modificación del Decreto Ejecutivo N.º 37143-MTSS-COMEX, del 18 de abril del 2012, se incorpora como una modalidad más del PRONAE; sin embargo, en la actualidad funciona con presupuesto y personal aparte de las modalidades tradicionalmente ejecutadas por el Programa Empléate, y Mi primer empleo, los cuales tienen lógicas de intervención complementarias, y poblaciones de atención similares.

Pero, en la actualidad, de acuerdo con los hallazgos, no presentan una oferta articulada con el PRONAE y más bien se da una dinámica de trabajo aislado. Se pierden posibilidades maximizar los resultados y los recursos.

Según el 100 % de las entrevistas realizadas a las personas de las instituciones públicas, se evidenció un desconocimiento del accionar del Programa. El INAMU manifestó hacer esfuerzos de coordinación con Empléate y Mi Primer Empleo para el cumplimiento de uno de los objetivos de la PIEG. Como se dijo en los hallazgos, ha sido con las municipalidades la vinculación más estrecha, específicamente desde las Unidades de Gestión Vial con las acciones que desarrolla el PRONAE.

Tal y como lo menciona una de las personas expertas de la OIT, los países de la región y Costa Rica no escapan a dicha situación, porque carecen de estudios integrales en materia de demanda y oferta laboral y, por lo tanto, la oferta en empleo es desarticulada, lo cual obedece en parte a una cultura organizacional de cumplimiento de metas y de una falta de claridad en materia de rectoría en materia de empleo.

Con miras a la sostenibilidad y a generar de condiciones para que el tema sea asumido por el país y su institucionalidad, los aportes iniciales al tema de la coordinación interinstitucional e intrainstitucional se definen seguidamente:

- Conocer lo que hacen las otras instituciones, lo que potencia la acción de cada una, considerando las fortalezas y debilidades que presentan.
- Partir de una lógica de desarrollo del territorio que es donde se da una participación más activa de otras instituciones, la generación de encuentros y sinergias, por ejemplo INA, Municipalidades como un actor prioritario, INDER, IMAS, entre otras.
- Unificación de listados de usuarias de servicios institucionales.
- Elaboración de los diagnósticos de empleo en cada uno de los territorios.
- Desarrollo de un esquema de trabajo más articulado, que permite rapidez en la toma de decisiones.

Un aspecto por rescatar son los esfuerzos realizados por el MTSS; en la actualidad, por la construcción de un nuevo Modelo de Gestión apoyado desde la OIT para el desarrollo de un modelo operativo interno que articule los distintos programas y servicios de empleo que se ejecutan a nivel intra-institucional Empléate, Mi Primer Empleo y el Programa Nacional de Empleo, para contribuir a mejorar la gestión de los programas y los servicios de empleo en el marco de un Sistema Nacional de Empleo.

Al respecto, el informe de la OECE, sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales en Costa Rica (2017), señala la importancia de “Desarrollar y mejorar la capacidad del servicio público de empleo para acelerar el proceso de equiparación laboral y satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables con problemas de empleo” (p. 9).

**4. Tres de las modalidades del PRONAE: Empléate, Capacitación e Ideas Productivas, tienen un grado de vinculación alto con la oferta programática del MTSS, presentando las modalidades de Obra Comunal y Obra Comunal en Territorio Indígena oportunidades de mejora y articulación con dicha oferta.**

Las modalidades de Empléate, Capacitación e Ideas Productivas, que se implementan desde el PRONAE, son totalmente vinculantes con la oferta programática del MTSS, debido a que pueden ayudar a la generación de competencias para la empleabilidad de grupos específicos de la población, sobre todo los que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad para acceder al empleo.

Esto es apoyado por las siete personas expertas en empleo entrevistadas para la evaluación, en el tanto argumentan que la mejor forma para superar la pobreza es la generación de empleo, mediante programas que colaboren en la creación de nuevas competencias y el análisis del tejido productivo en cada territorio.

La modalidad de Obra Comunal presenta una oportunidad de cara al rediseño de poder generar habilidades para la inserción laboral por medio del complemento de acciones de capacitación y abrir la oferta a obras de interés comunal y no limitarse solo a infraestructura tal y como se ejecuta en la actualidad.

Un reto para la DNE es lograr articular la oferta y establecer claramente grupos poblacionales de interés,

criterios de selección, zonas de intervención, estrategias de intervención diferenciadas por sexo, edad y riesgo de incorporación al mercado laboral, de cada uno de los Programa que se tienen en este momento.

Al considerar que la población beneficiaria del PRONAE tiene bajos niveles educativos, pocas habilidades sociales, limita su incorporación al mercado laboral. Ante lo cual se plantea la posibilidad en el rediseño de establecer vínculos de comunicación y coordinación, que uno de los hallazgos que se señalan en la evaluación es la poca capacidad de articulación y conocimiento que tienen en el MTSS de los propios programas que llevan a cabo, por medio de procesos de capacitación y sensibilización y de compartir el trabajo que ejecutan los diferentes programas de forma periódica.

Existe otra oportunidad de mejora con PRONAMYPE, debido a los bajos niveles de capacitación formal que posee la población beneficiaria, sobre todo, en zona más alejadas y de mayor índice de vulnerabilidad. Las personas con características y espíritu emprendedor pueden desarrollar emprendimientos productivos y convertirse en generadores/as de fuentes de empleo.

#### 5. Las modalidades que brinda el PRONAE son altamente pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina, sin embargo se observa que no guardan una relación de lógica causal en su ejecución.

Al ser consultados los diferentes actores acerca del nivel de pertinencia de las modalidades, se considera que son pertinentes y, según el criterio del 100 % de las personas expertas en empleo, el problema no son las modalidades sino la estrategia de implementación de las mismas.

Uno de los hallazgos de la evaluación consiste en que las municipalidades y la población beneficiaria tienen un alto grado de percepción sobre la el accionar del PRONAE entre regular y alto. A continuación, se puede apreciar en el gráfico esa relación en 40 municipalidades consultadas, donde 43 % califica al Programa y sus modalidades como bueno y un 29 %, regular.

En los grupos focales con las municipalidades, el 100 % de las personas participantes señala la importancia del Programa y los beneficios que ha creado en el desarrollo de proyectos de infraestructura para las comunidades; sin embargo, no crea oportunidades de empleabilidad, que se trata de una ayuda temporal, pero que debido a los niveles educativos de la población para las personas es pertinente el desarrollo de las modalidades.

Lo anterior fue mencionado por un 72 % de las personas analistas de proyectos del PRONAE. Adicionalmente, el 100 % de las 153 personas beneficiarias que asistió a los grupos focales consideraron que las modalidades de capacitación e ideas productivas son las que mejor se adaptan a las necesidades del mercado laboral de sus comunidades.

Se rescatan las posibilidades de Obra Comunal con un cambio de estrategia debido a como ya se ha mencionado a los bajos niveles de educación formal de la población, lo que puede ayudar acompañado

de la capacitación la creación de habilidades y competencias.

Sin embargo, al analizar la cadena de resultado se puede concluir que el Programa no guarda una lógica causal entre los objetivos establecidos de generación de empleo que la problemática que le da sustento, ya que las actividades desarrolladas por medio de las modalidades no generan los efectos e impactos deseados a nivel de reducir la brecha desempleo.

#### 6. Basarse en estudios de la dinámica laboral y de carácter territorial es la forma cómo el PRONAE puede ser eficaz y oriente ante las necesidades de la población a la que se dirige.

En los hallazgos se deja claro que la mayor necesidad de la población es la falta de oportunidades de empleo en sus comunidades. Además, las personas expertas coinciden que el problema consiste en que la oferta y la demanda de empleo se cuentan desarticuladas. De ahí, la importancia de establecer una estrategia desde el PRONAE para cerrar la brecha entre lo que se ofrece desde los programas de empleo versus las necesidades del mercado laboral, lo que plantea que se necesitará un conjunto más amplio de mejoras dado el rango de desafíos, que enfrenta el sistema de empleo en Costa Rica.

Esto incluye abordar la escasa educación formal de la población y la falta de recursos educativos básicos, reforzar en el caso de la población joven con empleate la ruta vocacional y que respondan a las necesidades del mercado laboral. El reto del Programa será vincular la capacitación con las necesidades del mercado laboral y enfocarse en los sectores más vulnerables. Se requieren alternativas de capacitación novedosas y en áreas no tradicionales y que permitan la adquisición de nuevas competencias en poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad.

Esto requiere fomentar alianzas entre el MTSS, el MEP y el INA para determinar y alinear mejor la oferta y demanda laboral. Se trata de brindar mayores opciones de capacitación para satisfacer las necesidades de los grupos desfavorecidos; por ejemplo, las personas adultas, que no completaron la educación secundaria, necesitan fortalecer habilidades básicas como alfabetización, matemáticas, entre otras, como pasos para la capacitación técnica y aceptación de empleos en el sector formal.

#### 7. Considerar el rediseño y la aplicación de diseño cuasi experimental son fundamentales para garantizar la sostenibilidad.

El PRONAE desde su diseño carece de una estrategia respecto a su sostenibilidad, debido a que no garantiza con la propuesta actual la inserción de la población beneficiaria al mercado laboral, debido a que tendrán que solventar las siguientes amenazas:

- Cambiar la lógica de gestión del Programa, para convertir su accionar en estrategias articuladas a nivel territorial para la efectiva inserción laboral de las personas.
- Partir de diagnósticos de análisis de las dinámicas del empleo por regiones con el fin de ajustar la oferta de las modalidades a las necesidades reales en términos de desempleo.

- El PRONAE ha sido eficiente en solventar los problemas de infraestructura de las comunidades, lo cual puede significar una amenaza en el tiempo, si no se acompaña de una estrategia adecuada para que las personas adquieran competencias y habilidades laborales, debido a que la dotación de infraestructura comunal no es una competencia del MTSS.

- Acompañar el auxilio económico temporal de procesos de capacitación y adquisición de habilidades laborales para la población beneficiaria, de lo contrario el PRONAE seguirá siendo visto como un Programa que soluciona problemas de carácter temporal.

Por lo que se recomienda para garantizar su sostenibilidad de fortalecer las siguientes oportunidades:

- Ejecutar la propuesta de rediseño propuesta por el equipo evaluador, que va acompañada de estrategias de adquisición de competencias para la empleabilidad de la población beneficiaria considerando sus particularidades.

- Potenciar las áreas en las que el PRONAE ha sido exitoso, llegando a poblaciones con bajos niveles de escolaridad, comunidades alejadas geográficamente y que tienen menor índice de desarrollo social.

- Aprovechar la visión estratégica de la Dirección General de Empleo y del Departamento de Generación de Empleo, para la aplicación del rediseño.

- Estimular al personal técnico del PRONAE, que han demostrado compromiso y calidad en el trabajo realizado.

- Implementar la propuesta de diseño cuasiexperimental con el fin de obtener efectos de la intervención y poder así demostrar la efectividad del Programa.

- Realizar el control y seguimiento oportuno del Programa, con participación de la mayor cantidad de actores a nivel territorial.

## RECOMENDACIONES

Parte del trabajo realizado consistió en la posibilidad de identificar oportunidades de mejora para el desarrollo actual del Programa en la consecución de sus objetivos y resultados. Por lo tanto, en el presente apartado, se exponen las recomendaciones del equipo evaluador, a modo de puntos de reflexión, para la contraparte evaluativa y los distintos actores involucrados e interesados en el desarrollo de la presente evaluación.

### 1. Para el Despacho del MTSS

Fortalecer el PRONAE: los resultados encontrados son positivos, en cuanto a que es de los pocos programas estatales que logran llegar a zonas de menor desarrollo y las comunidades se han visto beneficiadas, se ha creado beneficios de forma parcial a la población en desempleo, subempleo en situaciones de pobreza y pobreza extrema, compromiso por parte de las personas analistas, visión estratégica de parte de las jefaturas de las Direcciones General y Nacional de Empleo, alto conocimiento de las comunidades y del tejido social.

Direccionar su enfoque al fomento del empleo como una forma de que las personas superen su situación de pobreza y pobreza extrema y no solamente centrar la solución en la dotación del subsidio

temporal y el desarrollo de obras.

Por lo tanto, es importante fortalecer los aspectos que necesitan ajustes; por ejemplo, aprobación de cambios en la ficha de Fodesaf de acuerdo con las debilidades encontradas en la evaluación, aprobación de rediseño y la propuesta cuasi experimental, darle seguimiento a la propuesta de la OIT para integración de un Sistema Público de Empleo y la ventanilla única de empleo.

Enfocar el accionar del MTSS en materia de empleo, a partir de estudios a nivel país para la toma de decisiones, desde la creación de estrategias articuladas, ya se han ido dando pasos en línea con la Estrategia Puente al Desarrollo. Sin embargo, falta un modelo de gestión de parte del Estado en materia de empleo y se sugiere darle seguimiento a las recomendaciones de la OCDE se aumentar el presupuesto del Ministerio para asegurarse de que pueda asumir un rol de liderazgo en el diseño y la implementación de programas y políticas de mercado laboral.

Para ello, será necesario crear convenios con las Universidades, INEC, entre otras, para la realización de Estudios de Prospección Laboral, que permitan dirigir claramente la oferta y la demanda a nivel país.

Estudiar la viabilidad de implementar una Política Nacional de Empleo, en coordinación con el Sector Social, que establezca claramente las articulaciones entre los diferentes sectores, con estrategias, que apunten a la generación de fuentes de empleo desde los criterios de territorialidad, y con planes de acción centrados en la gestión por resultados.

Ajustar el número de subsidios a otorgar, de manera que con el personal actual puedan implementarse procesos de seguimiento de la población beneficiaria, con apoyos adaptado a sus necesidades, lo cual permitiría establecer resultados y efectos más claros del Programa, detectar casos en los cuales se requiere de otras intervenciones, además de hacer referencias claras a otros programas según corresponda.

Implementar la propuesta de re diseño y de la evaluación cuasi experimental de forma tal se pueda asegurar la sostenibilidad el Programa, de forma que pueda tener una mayor injerenci en al problemática del desempleo y poder así medir los efectos directos de la intervención.

## 2. Para la DNE y jerarcas de otras instituciones

Participar en los Concejos Cantonales de Coordinación Institucional que son espacios que tienen como fin la coordinación técnica y política interinstitucional. Son un espacio ideal para la coordinación y la definición de los lineamientos para la realización de diagnósticos de la situación de empleo, que permitan definir la oferta de PRONAE a nivel de los cantones y la articulación de la oferta en materia de empleo.

Que las instituciones se comprometan con la realización de un plan de acción en materia de empleo y se pueda superar la lógica de los modelos de actuación desde las lógicas Institucionales del trabajo en islas a una lógica de modelo de atención articulado.

Específicamente, en el caso de DESAF, ampliar el requisito para posibles personas beneficiarias del Programa a FIS 3 y 4.

Como una forma de mejorar la capacidad de accionar del Programa, resulta necesaria la articulación de acciones en materia de acceso a la población al sistema bancario nacional, flexibilizar la obtención de la póliza del INS y coordinar apoyos como acceso al sistema educativo formal a población que así lo requiera o a temas de cuidado.

### 3. Para la DNE y el Departamento de Generación de Empleo

Introducir mecanismos de evaluación y monitoreo de carácter permanente que permitan determinar la efectividad del programa de acuerdo con la realidad del mercado laboral. Algunas de las acciones en ese sentido son las siguientes: mejorar el sistema de información para incluir datos más significativos al Programa, en donde se incluyan variables como ingresos, situación económica, cursos aprobados, modalidades en las que la persona ha participado, número de teléfono, tipo de aseguramiento, entre otras, además de integrar los indicadores para la evaluación cuasi experimental.

Reforzar las capacidades y las competencias del personal de la Dirección Nacional de Empleo, por medio de espacios de integración y comunicación sobre el quehacer de la Dirección, sus diferentes programas, la problemática de empleo a nivel país, capacitaciones sobre técnicas acerca de divulgación de las acciones, realización de diagnósticos sobre la situación de empleo, estrategias de territorialidad y sensibilización sobre género, discapacidad, poblaciones en vulnerabilidad.

Implementar una estrategia de comunicación clara en las comunidades de forma tal que se logre integrar y articular una oferta clara de los programas del MTSS y las diferentes formas de tener acceso. Incrementar convenios con empresas para el establecimiento de alianzas público-privadas y establecer perfiles de importancia de acuerdo con las características de la población para que la formación sea afín; así mismo, se tienen que mejorar los convenios con las municipalidades y otras instituciones clave.

Fortalecer la modalidad de Capacitación como la vía para lograr la inserción en el mercado laboral mediante la adquisición de competencias y habilidades ocupacionales, en la población beneficiaria.

Mantener las modalidades de Obra Comunal dirigiendo sus acciones no solamente a infraestructura sino también a obras de carácter social, que pueden presentar oportunidades de empleabilidad en poblaciones de bajos niveles de escolaridad y a mujeres que han estado dedicadas al trabajo doméstico, en ese sentido labores como el cuidado de personas adultas mayores, niños y niñas, arreglo de jardines,

entre otras presentan oportunidades de inserción laboral para estas poblaciones.

Establecer proceso de seguimiento de las acciones a partir de indicadores de proceso y de resultados, establecidos a partir del levantamiento de estudios de línea base en las regiones a intervenir.

#### 4. Para el Departamento Generación de Empleo

Realizar una actualización de la ficha de Fodesaf con el fin de ajustarla al Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX, de creación del Programa Nacional de Empleo, considerando el fomento del empleo como eje principal; por ejemplo, al ajustar objetivos a la realidad de empleo y desempleo a nivel nacional y abriendo la modalidad de obra comunal a social y no solamente infraestructura, que se incorpore la forma de superación de brechas de la población joven con bajos niveles de escolaridad, mujeres en condición de jefatura de hogar y población con discapacidad, así como estrategias diferenciadas que serían claves para el éxito del Programa, estructurar de mejor manera la estructura organizativa y de operación, entre otras.

Establecer perfiles de entrada y salida de cada una de las modalidades propuestas en el rediseño, de forma que realmente se adapte el perfil de la población beneficiaria a la oferta de servicios y productos del Programa y definir mecanismos e instrumentos para hacer referencias internas de las personas beneficiarias para otras modalidades u otros programas del MTSS.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria de las poblaciones en territorio indígena, se amplía la oferta de servicios y se facilita el ingreso a las Modalidades de Capacitación e Ideas Productivas.

#### 5. Para el Departamento de Generación de Empleo y Unidad de Equidad de Género

Combatir la discriminación y contribuir a cambiar los estereotipos de género, apuntando hacia la disminución de las brechas desempleo en la población femenina, por medio de coordinaciones inter-institucionales, con el IMAS para la red de cuidado, con el INAMU para capacitaciones en sensibilidad de género a las comunidades, incorporación de acciones afirmativas en la Ficha del Programa y que se parte de un análisis de condición y posición de las mujeres. Ello viene a coadyuvar en el cumplimiento y el acatamiento de la directriz DMT-024-2016.

#### 6. Para la Departamento de Generación de Empleo y la Dirección de Planificación

Establecer a partir de los manuales de procesos y procedimientos del MTSS, y de la propuesta de rediseño, los procesos, procedimientos, las normas y los lineamientos requeridos para la ejecución efectiva y eficaz del PRONAE, de forma tal que se pueda estandarizar una forma única de trabajo y de la respuesta del Programa en las comunidades.

## 7. Para el Observatorio Laboral de Empleo

La generación de datos es importante para la toma de decisiones y, en ese sentido, el Observatorio Laboral de Empleo se convierte en un referente único en el país en esa materia, por lo que se considera importante su fortalecimiento en la medida que alimente con datos a la DNE y la DGE y al proporcionar de forma periódica información al PRONAE sobre las dinámicas del mercado laboral de manera que sirva para el direccionamiento de las acciones.

## 8. Para el MIDEPLAN

Los diferentes actores consultados en la evaluación coinciden en la necesidad de contar con una Política Nacional de Empleo, ante dicha carencia país se propone que Mideplan pueda generar mesas de diálogo con la participación de distintos actores acerca de la rectoría en materia de empleo y las funciones, de manera que se pueda avanzar en la vinculación institucional y en la política de empleo.

## LECCIONES APRENDIDAS

A continuación, se detallan las principales lecciones aprendidas resultantes del proceso de Evaluación:

- La evaluación brinda relevancia desde los hallazgos para la implementación del modelo de gestión del servicio público de empleo y la mejora de la intervención del PRONAE al identificar puntos de mejorar para su rediseño.
- La evaluación brinda una oportunidad para el MTSS para el mejoramiento de la efectividad del programa y encausar así el objetivo de brindar mejores oportunidades a la población desempleada y subempleada del país.
- La herramienta del diseño de evaluación cuasi experimental brinda una oportunidad a MIDEPLAN y al MTSS para la realización de la medición del impacto de programas sociales.
- Brinda una oportunidad de reflexión al personal del PRONAE sobre su accionar y salir de su zona de confort al darse la posibilidad de repensar su accionar.
- La evaluación genera hallazgos sobre la intervención que permiten su mejora y canalizar mejor los recursos.
- Se logró obtener una muestra representativa de la población beneficiaria por medio del trabajo de campo y obtener información cualitativa y cuantitativa.
- La importancia de hacer evaluaciones de diseño para la mejora de programas, que como PRONAE, en sus planteamientos iniciales son pertinentes con la problemática que les da origen, pero que con el tiempo pierden el norte.

## BIBLIOGRAFÍA

Abdala, E. (2004). Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes. OIT (ILO). Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor), Montevideo.

Bamberger, M. (2012). Introducción a los Métodos Mixtos de la Evaluación de Impacto. Notas sobre la Evaluación de Impacto. Núm. 3, agosto. InterAction y The Rockefeller Foundation.

Benavides, O. y Gómez, C. (2005). Métodos en Investigación Cualitativa: Triangulación Revista Colombiana de Psiquiatría. Vol. XXXIV, núm. 1, p.118-124, Asociación Colombiana de Psiquiatría, Bogotá, D.C., Colombia.

Bock, R.D. (Ed.) (1989). Multilevel Analysis of Educational Data. San Diego: Academic Press.

Busso, G. (2005). Pobreza, Exclusión y Vulnerabilidad Social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población. En VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Tandil, Buenos Aires, Argentina.

Campbell, D. T., & Stanley, J. C. (1963). Experimental and quasi-experimental designs for research on teaching. In N. L. Gage (Ed.). Handbook of research on teaching (p. 171–246). Chicago, IL: Rand McNally.

Cazés, D. (1990). La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, da seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles. Consejo Nacional de Población, Programa Nacional de la Mujer, México.

Chiavenato. I. (2011). Administración de Recursos Humanos. MC Graw Hill, Novena edición.

Cohen-Emerique, M. (2013). Por un enfoque intercultural en la intervención social. Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa, 54, p. 11-38.

Dirección General y Administrativa y Oficialía Mayor, Departamento de Gestión del Capital Humano del MTSS. (2016). Manual descriptivo de cargos del MTSS. San José.

Dirección General de Planificación del Trabajo, Departamento de Desarrollo Organizacional (2016). Guía Técnica para Elaboración de Manuales de Procedimientos.

Duro, E. y Labate, H. (2006). Desafíos de la Educación en América Latina. UNICEF. Mimeo.

Faul, F., Erdfelder, E., Buchner, A., & Lang, A.G. (2009). Statistical power analyses using G\*Power

3.1: Tests for correlation and regression analyses. *Behavior Research Methods*, 41, 1149-1160.

Gaviria, J.L. & Castro M. (2005). *Modelos jerárquicos lineales*. Madrid: La Muralla.

Goldstein, H. (1995). *Multilevel Statistical Models*. Londres: Edward Arnold.

Goldstein, H., Browne, W. & Rasbash, J. (2002). Multilevel modelling of medical data. *Statistics in Medicine*, 15: 3291-331

Hox, J. (2010). *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. 2nd edition. New York: Taylor & Francis Group.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2015). *Manual informativo: aspectos básicos para la gestión de las nuevas Juntas Directivas de las ASADAS*. Recuperado de: <https://www.aya.go.cr/ASADAS/documentacionAsadas/Aspectos%20B%C3%A1sicos%20de%20las%20ASADAS.pdf>

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) (2016). *Código Municipal. Comentarios, jurisprudencia*. Recuperado de: <http://www.ifam.go.cr/wp-content/uploads/2016/02/CodigoMunicipal.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2017). *Encuesta Nacional de Hogares. Resultados generales*. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/metodologias/cuestionarios>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2017b). *Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2017, RESULTADOS GENERALES. VOL. 1 AÑO 6*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reece-i-t-2017.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (III trimestre, 2017). *Encuesta Continua de Empleo*. Costa Rica, San José.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. Costa Rica, San José, 2017.

Leyland, A. & Goldstein, H. (2001). *Multilevel Modeling of Health Statistics*. Willey, Chichester.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2013). *Área de Análisis del Desarrollo. Índice de desarrollo social*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC). (2010). *Política Nacional de Emprendimiento*. San José.

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) (2017). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. San José: Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José: Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2017). Plan Anual Operativo. San José, Costa Rica.

Montero, E., Rojas, G., Negrín, M. & Francis, S. (2015). Efecto de una capacitación sobre los puntajes de la prueba de admisión de la Universidad de Costa Rica: una aproximación bayesiana. *Actualidades en Psicología*, 29 (119). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. DOI: <http://dx.doi.org/10.15517/ap.v29i119.19283>

Patton, M. (2013, enero). Utilization-Focused Evaluation (U-FE) Checklist. Recuperado de: <http://www.wmich.edu/evalctr/wp-content/uploads/2010/05/UFE.pdf>

Programa Estado de la Nación (2017). Vigésimo tercer informe Estado la Nación. Costa Rica, San José.

Programa Nacional de Empleo (2017). Ficha Técnica PRONAE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, Costa Rica.

Raudenbush, S.W. & Bryk, A.S. (2002). Hierarchical Linear Models. Applications and Data Analysis Methods. Second Edition. Londres: Sage Publications.

Reglamento a la Ley 3859 Sobre Desarrollo de la Comunidad. Recuperado de: <http://www.dinadeco.go.cr/sitio/ms/3%20Tem%C3%A1tica/3.2%20Integrate/3.2.1%20normativa/3.2.4%20Reglamento%20a%20la%20ley%203859%20Sobre%20Desarrollo%20de%20la%20comunidad/REGLAMENTO%20A%20LA%20LEY%203859.pdf>

Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 38249-MEP del 10/02/2014. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=76782](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=76782)

Sauma, P. (2001). Aportes para una estrategia de reducción de la pobreza. En *Economía y Sociedad*, Costa Rica, p. 7-44

Shadish, W. R., Cook, T. D., Camp; Campbell, D. T. (2002). Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference. Boston: Houghton Mifflin Company.

Snijders T & Bosker R (1999). *Multilevel Analysis*. Londres: Sage Publications.

Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves*, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos eco sistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario.

Verbeke, G. Camp y Molenbergh, G. (2000). *Linear Mixed Models for Longitudinal Data*. 2nd edition. Series: Springer Series in Statistics. New York: Springer.

\_\_\_\_\_ (2014). *Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2015-2018* Alberto Cañas Escalante. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica

## ANEXOS

### Anexo 1. Términos de Referencia (TdR) de la evaluación



#### **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**

##### **Términos de Referencia (TdR)**

#### **Contratación de un equipo para realizar la evaluación del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

## INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente encargado de coordinar la evaluación en el sector público costarricense, según la Ley No 5525 y el Decreto Ejecutivo No 35755, inició un proceso para promover la evaluación de las intervenciones públicas (políticas, planes, programas y proyectos) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015 -2018 Alberto Cañas Escalante, de cara al fortalecimiento de la acción gubernamental del país.

Dentro del PND se incorporó por primera vez una Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), la cual contiene una serie de intervenciones públicas con carácter estratégico para el Gobierno, con el propósito de ser evaluadas durante el periodo mencionado. Entre estas intervenciones se encuentra el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) implementado por la Dirección Nacional de Empleo (DNE), Departamento de Generación de Empleo (DGEN) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), bajo el Sector Trabajo y Seguridad Social.

El programa ha impulsado, por medio de las modalidades que ofrece a la población desempleada, incrementar las posibilidades de ingresar al mercado de trabajo, ya sea mediante la capacitación o el desarrollo de proyectos productivos. Inicialmente el Programa contaba con tres modalidades: Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación. En el año 2009, mediante la reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 8783, se asigna un porcentaje del Fondo para cubrir el costo de subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país. Por lo tanto, el PRONAE incorpora la modalidad de Obra Indígena atendiendo proyectos de obra comunal en los territorios indígenas del país.

Además, en el año 2012 se realizó una modificación al Decreto N° 29044 para incluir la modalidad EMPLEATE, que atiende a personas en las mismas condiciones que el PRONAE, pero con las más

altas tasas de desempleo dentro de los grupos etarios, que son los jóvenes de 17 a 24 años.

El PRONAE actualmente cuenta con:

Norma legal creación del programa:

Decreto Ejecutivo 29044 -MTSS-COMEX, del 30 de octubre 2000. Publicado en La Gaceta No. 215 del 9/11/2000. Decreto Ejecutivo N°037143-MTSS-COMEX. Decreto Ejecutivo 29044-MTSS-COMEX, del 30 de octubre 2000. Publicado en La Gaceta No. 215 del 9/11/2000. Decreto Ejecutivo N°037143-MTSS-COMEX. Decreto Ejecutivo 29044-MTSS-COMEX del 30 de octubre 2000. Publicado en La Gaceta No. 215 del 9/11/2000. Decreto Ejecutivo N°037143-MTSS-COMEX.

Otra normativa:

Decreto Ejecutivo N° 35028-MTSS-COMEX, del 16 de enero del 2009. Publicado en la Gaceta No. 28 del 10 de febrero 2009; Decreto Ejecutivo N° 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre 2000 y Decreto Ejecutivo N°37143-MTSS-COMEX, del 18 de abril 2012.

Artículo N°3, inciso I, Ley 8783, Reforma a la Ley 5662 del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

A partir de los antecedentes mencionados y en vista que PRONAE no cuenta un Diseño establecido, surge la necesidad del MTSS de revisar, profundizar y reconstruir un diseño del programa, buscando su conceptualización en relación a la problemática o necesidad que la origina y enfocado a la población a la que se dirige; pretendiendo obtener recomendaciones para realizar los ajustes y/o cambios que posibiliten una gestión de la intervención más apropiada e integral enfocada en resultados.

Además, se espera que entre los hallazgos de la evaluación, se pueda conocer qué tan eficiente, eficaz y pertinente es el funcionamiento de la intervención, por qué funciona de esa manera, en qué contexto se desarrolla, cual población está realmente atendiendo y de qué modo podría ser más apropiado que se desarrolle; a fin de que los tomadores de decisiones cuenten con la información requerida para mejorar la intervención y hacer que la gestión del programa sea más efectiva, eficiente y sostenible. El proceso de evaluación de PRONAE se estructura en cuatro etapas, articuladas entre sí: i) la preparación, ii) el diseño de la evaluación, iii) la ejecución de la evaluación y iv) el uso.

La evaluación PRONAE parte de un carácter formativo, el cual se concentra en el análisis de su diseño; buscando identificar fortalezas y debilidades de la intervención con el fin de proponer su reconstrucción. Se espera que esta evaluación contribuya para mejorar la lógica interna del programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. Teniendo como norte la toma de decisiones para la mejora de la intervención.

Entre las instancias participantes del proceso de evaluación, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se firmó un “Convenio de Cooperación” en el que se establecen los compromisos de dichas instituciones, y se acuerda realizar una evaluación de Diseño a PRONAE.

Se reconoce que los resultados de la evaluación, serán de utilidad principalmente para tomar decisiones basadas en evidencia, orientadas a lograr un mejor desempeño y generar mayores resultados en la población beneficiaria; así como el aprendizaje institucional sobre aspectos de interés para el programa, y la promoción de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, siendo este elemento relevante para la legitimidad y transparencia del programa.

## 1. ANTECEDENTES DE LA INTERVENCIÓN

### 1.1. Contexto

Según el PND 2015-2018, el problema principal del mercado de trabajo costarricense es la persistencia de altas tasas de desempleo abierto e importantes porcentajes de subempleo por insuficiencia de horas laborales.

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) las tasas de desempleo abierto en el país durante los últimos cuatro años han superado el 7%, ubicándose en el 2013 en 8,5%, equivalente a 188.098 personas desempleadas. Tales cifras ponen en evidencia un problema recurrente que bien se puede asociar con factores de orden estructural; vinculados por una parte a la incapacidad del Mercado para crear los puestos de trabajo necesarios para compensar el creciente aumento de oferentes y, por otra, con deficiencias en términos de talento humano. (PND 2015-2018).

El 51% de las personas desocupadas tiene apenas octavo año de secundaria o menos y 63,1% no han obtenido el bachillerato según la ENAH 2013. La misma fuente indica que casi uno de cada dos desempleados es un joven de 24 años o menos y que existen casi 377.000 personas en ese rango de edad que no estudian ni trabajan. La mayoría de personas de bajo nivel educativo experimentarán una vida laboral caracterizada por empleos temporales y de baja calidad. Es muy probable que las personas que inician su inserción laboral en empleos precarios, mantengan esa condición a lo largo de sus vidas; dadas sus deficiencias educativas y formativas.

Dado este panorama y en el marco de los procesos de cambio económico y social que vive el país en la actualidad, resulta indispensable que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establezca y desarrolle acciones y estrategias que, partiendo de una perspectiva de igualdad entre los géneros, favorezcan el mejoramiento sostenido de la productividad y empleabilidad de la fuerza de trabajo nacional. Además, la Constitución Política de la República de Costa Rica establece en su artículo N° 72 que en ausencia de un seguro de desocupación, “el Estado tiene la obligación de mantener un sistema técnico

y permanente de protección a los desocupados involuntarios, así como procurar su integración al mercado laboral

Es por tanto que PRONAE y a través de estos 17 años de vigencia, se visualiza como un instrumento para complementar las Políticas Públicas de combate a la pobreza. Desde su creación, el PRONAE ha impulsado, por medio de las modalidades que ofrece a la población desempleada, incrementar las posibilidades de ingresar al mercado de trabajo, ya sea mediante la capacitación o el desarrollo de proyectos productivos.

## 1.2 . Programa Nacional de Empleo

El MTSS es la institución responsable de la ejecución del PRONAE. La Dirección Nacional de Empleo (DNE) constituye la instancia administrativa y operativa del MTSS encargada del programa, la cual se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 14929-TSS, de 20 de octubre de 1983, modificado mediante Decreto N° 18647-TSS, del 30 de noviembre de 1988. El objetivo general de esta Dirección es poner en práctica en forma idónea la política de empleo definida por el Poder Ejecutivo, en coordinación con las instituciones y organismos participantes en ella.

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) fue creado mediante Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX, del 9 de noviembre del año 2000, como un programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que atiende a población en condición de pobreza y desempleo.

El PRONAE fue asignado a la Dirección Nacional de Empleo debido a que la Ley Orgánica del MTSS da la responsabilidad a esa Dirección de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada.

Las metas del PRONAE se encuentran consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo y enfoca la ejecución de recursos en las zonas donde se tienen los mayores índices de pobreza y desempleo a nivel nacional. PRONAE cuenta con cinco modalidades: Obra Comunal, Ideas Productivas, Capacitación, EMPLEATE y la modalidad de Obra Indígena atendiendo proyectos de obra comunal en los territorios indígenas del país.

El PRONAE ha incrementado su presupuesto año con año hasta tener más de 15 mil millones de colones para invertir en proyectos.

El objetivo general del PRONAE es:

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. Y de este se desprenden los siguientes objetivos específicos:

a) Promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas, con el fin de aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos en zonas de menor desarrollo relativo.

b) Favorecer el desarrollo de proyectos socio-productivos que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente.

c) Fomentar la capacitación para el empleo en empresas, asentadas en zonas de menor desarrollo relativo, según los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, N° 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N° 7467 de 13 de diciembre de 1994.

d) Apoyar y desarrollar aquellas iniciativas de generación de empleo que incorporen entre sus objetivos la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

e) Cooperar en el desarrollo de alternativas de empleo temporal y permanente para grupos que presentan problemas específicos de empleo, tales como: mujeres jefas de familia, jóvenes en riesgo social, movilizados forzosos, ex funcionarios públicos, adulto mayor. Destacando a la vez, el cumplimiento de los alcances de la Ley 7600- Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de fecha 29 de mayo de 1996 y su Reglamento.

f) Brindar empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones, en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social.

g) Promover la formación ocupacional mediante prácticas supervisadas, en experiencias con alto contenido formativo.

h) Fomentar, la aplicación de género (hombres y mujeres), en una proporción equilibrada, con el propósito de promover la igualdad de oportunidades en los diferentes proyectos sujetos de atención.

Su población meta son las personas afectadas por la pobreza, excluidas, en riesgo social, vulnerables y la conforman hombres y mujeres costarricenses o extranjeros naturalizados, o extranjeros en condiciones regularizadas, en condición de pobreza. Podrán ser beneficiarios del Programa, aquellas personas mayores de 18 años de edad, que se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema, hombres y mujeres, jefes de familia, desocupados involuntarios o subempleados, y que residan en la zona donde se desarrolla el proyecto. No podrán ser beneficiarias del programa aquellas personas que posean ingresos económicos estables iguales o superiores al salario mínimo de su categoría ocupacional. Ni aquellas personas que estén incorporados a un régimen de pago de carácter gubernamental.

## 2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Para la realización de la evaluación, el equipo contratante enmarcará todas sus acciones para la consecución de los siguientes objetivos, teniendo en cuenta que este encargo sea de utilidad por parte de la DNE del MTSS como responsables de la ejecución del Programa, y en un plano mayor a la promoción de la cultura de evaluación en el sector público nacional, promovida por MIDEPLAN.

### 2.1 Objetivo general:

Evaluar el diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo para contribuir a la mejora de su coherencia y racionalidad en relación con los servicios de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

### 2.2 Objetivos específicos

1. Identificar el diseño actual de PRONAE, estableciendo las interacciones así como la ejecución de sus distintas modalidades (Ideas Productivas, Capacitación, Obra Comunal, Obra Comunal en Territorios Indígenas y EMPLEATE)
2. Valorar el diseño del PRONAE en función de los criterios de pertinencia eficacia y eficiencia.
3. Elaborar recomendaciones basadas en el análisis y valoraciones realizadas que permitan una mejora en la coherencia y racionalidad del diseño del programa.
4. Reconstruir la teoría de la intervención del programa y una propuesta de implementación que sea sostenible, y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo.
5. Elaborar una propuesta de evaluación de resultados (cuasi-experimental) del programa, incluyendo sistemas de información, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento y comparación, otros, que se vincule con la teoría de intervención reconstruida.

## 3. PREGUNTAS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación han sido elaboradas considerando los objetivos y criterios de evaluación. Estas preguntas son las siguientes:

### a. Criterio de Pertinencia

¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?

¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina?

¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta programática del MTSS y de la DNE?

b. Criterios de eficacia y eficiencia

¿En qué medida el diseño del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual? eficacia y eficiencia

¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige? eficacia

¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intra-institucional?

¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria? Eficacia

c. Criterios de sostenibilidad

¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?  
Sostenibilidad

4. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación que se llevará a cabo se concentra en valorar el diseño de PRONAE en relación con su objetivo y cada uno de sus modalidades (Ideas Productivas, Capacitación, Obra Comunal, Obra Comunal en Territorios Indígenas y EMPLEATE) para contribuir en la mejora de la calidad del marco estratégico y efectividad del programa.

A partir de ello se espera que el equipo evaluador plantee una propuesta de un diseño del programa que contemple los elementos de la teoría de la intervención, su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo y una propuesta de implementación.

A continuación, se detalla el alcance de la evaluación:

c. Unidad de Estudio

Personas en condición de pobreza y/o pobreza extrema que tengan mayoría de edad a excepción de la modalidad de Capacitación y EMPLEATE que contemplan a personas desde los 15 y 17 años respectivamente. Personas desempleadas y subempleadas y que vivan en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricense o residentes legales, para la modalidad de personas indígenas deben ser provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.

d. Alcance Temporal

La evaluación se desarrollará en el 2017 y comprende un periodo de estudio del 2013 a junio del 2017.

e. Alcance Geográfico

El alcance de la evaluación en términos territoriales será nacional, ya que el programa se desarrolla a nivel nacional.

f. Alcance Poblacional

En términos poblacionales la población objetivo de PRONAE debe contar con los siguientes requisitos:

- Contar con mayoría de edad a excepción de la modalidad de Capacitación y EMPLEATE que contemplan a personas desde los 15 y 17 años respectivamente.
- Personas desempleados y subempleados
- Personas en condición de pobreza y/o pobreza extrema
- Personas ubicadas en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricense o residentes legales, para la modalidad de personas indígenas deben ser provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.

g. Tipo de Evaluación

Es una Evaluación de Diseño, su objetivo es analizar la racionalidad y la coherencia del diseño del PRONAE, es decir su conceptualización en relación con la problemática o necesidad que la origina y los beneficiarios a los que se dirige.

h. Criterios

Los criterios de evaluación que serán utilizados en esta evaluación son: Eficacia, Eficiencia, Pertinencia y Sostenibilidad.

i. Actores Implicados en la Evaluación

Los actores centrales sujetos de evaluación comprenden tres niveles: i) los responsables del PRONAE, Dirección Nacional de Empleo y Departamento de Generación de Empleo, así como actores involucrados en la dinámica del programa; ii) Los gestores de empleo municipales, Asociaciones de Desarrollo Integral o Específicas, ASADAS, Cooperativas, Juntas de Educación, Organizaciones de Sociedad Civil y iii) los beneficiarios finales de los servicios del programa.

4.7.1 Gestores y responsables del Programa:

Se incluye la Dirección Nacional de Empleo y Departamento de Generación de Empleo, la Dirección de Asignaciones Familiares que constituye la fuente de recursos. En la gestión del programa intervienen seis funcionarios y una jefatura: quienes tienen a cargo una región (Zona Norte, Zona Sur, Valle

Central, Puntarenas, Guanacaste y Limón junto con Talamanca) cada gestor tiene a su cargo el análisis técnico de los proyectos, deben realizar visitas a las comunidades, con el fin de supervisar el avance de los mismos.

Para el caso de la modalidad Empléate, cuenta con su propio presupuesto y con un equipo compuesto por cuatro funcionarios.

**Dentro de las instancias de coordinación interna del Programa destacan las siguientes:**

<b>DESAF</b>	Fuente de Financiamiento- Asigna recursos anualmente tanto para el subsidio, como para capacitación.
<b>Dirección de Planificación del MTSS</b>	Competente institucional (MTSS), en temas de Planificación Estratégica y Táctica
<b>Dirección Financiera del MTSS</b>	Gestiona todo lo relativo a las transferencias de recursos que anualmente se aprueban. (únicamente las provenientes de fuente DESAF)
<b>Dirección Nacional de Empleo del MTSS</b>	Es la instancia administrativa y operativa del MTSS encargada del programa. Encargado de consignar el Visto Bueno, a las gestiones que durante cada año se transfieren de la DESAF a PRONAE
<b>Departamento de Transportes del MTSS</b>	Brinda apoyo de vehículos y choferes, cuando son requeridos por el programa.

#### 4.7.2 Entidades participantes en la ejecución del Programa:

Gestores de empleo municipales son intermediarias entre la población meta de las comunidades y el programa, ellos brindan información del programa y remiten los casos a oficinas centrales del MTSS, es la forma como PRONAE hace llegar sus modalidades a la población meta por cantones. Asociaciones de Desarrollo Integral o Específicas, ASADAS, Juntas de Educación, Organizaciones de Sociedad Civil, identifican las necesidades comunales tales como problemáticas a nivel de desarrollo económico y social, infraestructura y gestionan los recursos externos para solventar estas necesidades, posteriormente presentan sus proyectos al PRONAE. Los Centros de formación (Instituto Nacional de Aprendizaje y otros) son los que brindan apoyo en materia de capacitación para las modalidades que tienen dicho componente.

#### 4.7.3 Beneficiarios de los servicios:

La población meta de PRONAE se sustenta en el artículo 25 de la Ley de DESAF N° 5662 y sus reformas, según Ley No 8783, el cual indica que deberá presentar condición de pobreza, según lo siguiente: “Artículo 25- Los beneficiarios del FODESAF, serán los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema”.

Para determinar la condición de pobreza de la población que atiende el programa se verifica si la persona cuenta con la Ficha de Información Social del IMAS, vigente, y se encuentran en condición de “pobreza o pobreza extrema”.

Además, existen otros actores que guardan relación con la evaluación, principalmente se constituyen como usuarios o destinatarios de la misma, los cuales serían otros entes que tienen programas dirigidos a personas en condición de desempleo, destaca el MEIC, Banca para el Desarrollo, IMAS, MAG, INDER, DINADECO, INAMU, entre otros. Otro actor para el cual la evaluación es muy importante es MIDEPLAN ya que es el ente rector de la evaluación en el sector público y responsable de la ejecución de la ANE, el cual debe garantizar la credibilidad de los resultados de la evaluación, generar conocimiento en materia de evaluación de resultados y fomenta la cultura de evaluación en el sector público.

Paralelamente se rescata la importancia de otras entidades del sector público, ONG’s y ciudadanía, academia en general sobre, la cual reviste interés en conocer y hacer uso de los resultados de la evaluación de manera informativa, o según corresponda, siendo esto un factor clave para la promoción de espacios efectivos de rendición de cuentas y fomento de la evaluación en el ámbito nacional.

## 5. ENTIDADES PARTICIPANTES EN LA EVALUACION

Los actores clave en el desarrollo de la evaluación y los resultados del proceso son:

### 5.5. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

Ente promotor, orientador del proceso de evaluación, gestor y financiador de la evaluación. Representado por funcionarios del Área de Evaluación y Seguimiento (Dirección, Jefaturas-técnicos) para respaldar el proceso de evaluación. Su interés central es garantizar la credibilidad y rigurosidad de la evaluación.

### 5.6. Equipo Técnico de la evaluación

Equipo técnico integrado por funcionarios de MIDEPLAN y MTSS, el cual está encargado de preparar, programar y supervisar el desarrollo del proceso de evaluación y asegurar su conclusión.

### 5.7. Equipo Directivo de la evaluación

Equipo responsable de la orientación estratégica y toma de decisiones del proceso de evaluación e integrado por la Jefatura de la Unidad de Evaluación de MIDEPLAN, el Director de Empleo, Directora del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN y la Directora de Planificación del MTSS.

## 6. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN

La institución encargada de la ejecución de la evaluación debe proponer al equipo técnico una metodología que, a su criterio experto, se ajuste de manera idónea para la realización de la evaluación, el cum-

plimiento de los objetivos y las respuestas a las preguntas de evaluación, considerando para ello el análisis de datos de tipo cuantitativo y cualitativo. Se requiere que la metodología de la evaluación permita entregar los productos solicitados, con sus contenidos y abordaje metodológico diferenciados.

El equipo evaluador desarrollará una matriz de evaluación, sobre la cual debe erigirse la metodología de la evaluación, considerando las orientaciones del “Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas” de MIDEPLAN y respetando las condiciones establecidas en los presentes términos de referencia y según su criterio y experiencia.

La metodología propuesta debe permitir obtener respuestas a las preguntas de evaluación (Anexo 01) y la matriz debe igualmente visualizar de manera clara la relación entre preguntas, técnicas, fuentes e instrumentos; teniendo en cuenta que el carácter de la evaluación no es sólo descriptivo, sino explicativo y propositivo, siendo esto último relevante dado que se requiere obtener a través de la evaluación, un análisis riguroso y sólido, así como conclusiones y recomendaciones viables y oportunas para una mejora en cuanto a diseño y funcionamiento de PRONAE.

## 7. PRODUCTOS DE EVALUACIÓN

La contratación generará cuatro productos concretos, los cuales se describen a continuación:

### 7.1 Plan de trabajo

El plan de trabajo se constituye como el documento que describe, planifica y operacionaliza en su conjunto el desarrollo de la evaluación, por tanto, es la “hoja de ruta” sobre la cual se va a conducir el Equipo Evaluador para alcanzar los productos de la evaluación.

El Equipo Evaluador deberá presentar en forma detallada el Plan de Trabajo, observando al menos, los siguientes elementos:

- Descripción de la intervención.
- Diseño metodológico:
- Descripción del objeto de evaluación
- Objetivos, criterios y preguntas de evaluación con la estrategia para su cumplimiento.
- Matriz de evaluación (relación entre criterios, preguntas, técnicas, instrumentos, fuentes)
- Descripción de técnicas e instrumentos con base en la matriz de evaluación
- Aspectos para la recolección y análisis de datos: unidades de estudio, muestra, recursos, entre otros.
- Estrategia de sistematización y análisis de información
- Cronograma detallado (preferiblemente en MS project o similar)
- Etapas, actividades, responsables y dedicación temporal, plazos detallados por semana
- Fecha de entrega de productos intermedios y finales.
- Fechas para reuniones de avance (de forma tal que no impacten negativamente el desarrollo fluido

del trabajo a efectuar)

- Ruta crítica
- Hitos
- Requerimientos específicos de información.

Se deben entregar tres ejemplares impresos con su versión digital en Word y PDF.

## 7.2 Recopilación y análisis de datos<sup>2</sup>

Esta actividad refiere a la aplicación de las técnicas para la recopilación de la información correspondiente, así como su sistematización y análisis, por lo que conlleva la aplicación del trabajo de campo. La misma no generará un producto específico sujeto a pago, no obstante, se hace necesario señalar que el Equipo Evaluador contemple lo siguiente:

- Los instrumentos a utilizar en esta fase, deben ser sujetos a un proceso de validación previo a su aplicación posterior.<sup>3</sup>
- La recolección de datos, ejecución de entrevistas, procesamiento, análisis y custodia de la información recolectada, así como la generación de fotografías y videos estarán bajo la responsabilidad del Equipo Evaluador, quienes deben ser garantes de la calidad y ética del proceso de consultoría.

## 7.3 Informe borrador

El Equipo Evaluador debe preparar y realizar la exposición al Equipo Técnico del informe borrador, mismo que debe contener, al menos, los elementos incluidos en el (Anexo 02). Este documento permitirá conocer el panorama de los primeros resultados de la evaluación, así como las conclusiones y recomendaciones derivadas de ella. A partir de este informe se realizará un proceso de retroalimentación, el cual se llevará a cabo mediante reuniones presenciales, entre los actores relevantes en torno a su alcance, contenidos y limitaciones.

El informe debe incluir un esquema o tabla resumen del trabajo de campo (técnica de recopilación de información, actores a los que se aplicó, muestra propuesta, muestra efectiva, comentarios, entre otros), que servirá para verificar el cumplimiento de la fase anterior.

Se deben entregar tres ejemplares impreso, con su versión digital en Word y PDF

---

2. Para la coordinación de esta actividad, el equipo evaluador deberá presentar una propuesta, contenida en el plan de trabajo, en función de la logística y convocatorias del proceso de recolección de datos para la evaluación, la cual será presentada y discutida en una reunión con el Equipo Técnico, de la cual se espera establecer los acuerdos necesarios para la oportuna y eficiente culminación de la fase.

3. MIDEPLAN en conjunto con el Equipo Técnico, realizará un control de adecuación y coherencia de estos instrumentos en función de los TdR y lo establecido en el Plan de Trabajo, por lo que se considera útil se le asigne un nivel de detalle importante en la fase previa y que esta labor no limite el cumplimiento del cronograma.

## 7.4 Informe Final

El Equipo Evaluador debe entregar el Informe final de acuerdo con la estructura establecida para el informe preliminar. Este documento deberá incorporar las observaciones y recomendaciones emitidas por MIDEPLAN en consulta con el Equipo Técnico.

Este informe deberá contener la versión final de la propuesta de diseño de PRONAE así como su plan de implementación, y las recomendaciones específicas de su diseño.

Sobre el Resumen Ejecutivo se espera que sea un documento “desprendible” del informe final no mayor de 7 páginas, es decir, un informe por sí mismo que pueda circular a un nivel estratégico; y que contenga de manera resumida los aspectos centrales del informe final (objeto de evaluación, metodología, respuestas a las preguntas de evaluación, principales conclusiones y recomendaciones), por lo que es necesario presente un nivel de sistematicidad alto y uso efectivo de herramientas visuales.

Se deben entregar cinco ejemplares impresos del informe final, con su versión digital en Word y PDF.

## 7.5 Presentación de resultados

El Equipo Evaluador en pleno debe realizar 3 presentaciones de los resultados de la evaluación, en las fechas definidas por el Equipo Técnico, sin excepción alguna. Para lo cual se deben preparar dos tipos de presentaciones, una con carácter estratégico, donde se rescate de manera resumida los elementos centrales de la evaluación y otra donde se aborde el detalle de la misma. Los actores a los que se deben presentar los resultados de la evaluación son:

7.5.1 Cuadros directivos y autoridades políticas del MTSS y MIDEPLAN

7.5.2 Funcionarios del Programa (Equipo Técnico, enlaces claves, entre otros)

7.5.3 Actores de coordinación interna y externa, así como beneficiarios del programa.

En términos contractuales estas tres presentaciones estarán comprometidas como un producto específico que debe cumplir el Equipo Evaluador. Se espera que, en caso de surgir alguna presentación adicional, el Equipo Evaluador se encuentre en la disposición de asumirla.

Se deben entregar dos archivos con las presentaciones (formato power point, prezi o similar).

## 8. COMPOSICIÓN Y PERFIL DEL EQUIPO EVALUADOR

La composición y perfil del equipo evaluador se detalla a continuación. Se aclara que, en caso de subcontratarse personal de apoyo para asegurar el cumplimiento de objetivos de la consultoría, el MIDEPLAN no tendrá responsabilidad o compromisos contractuales con las eventuales subcontrataciones.

## 7.6 Composición del equipo evaluador

El Equipo Evaluador debe ser conformado por al menos dos profesionales que debe estar incorporados al colegio respectivo y un asistente. Se designará en alguno (a) de sus integrantes, un (a) coordinador (a) técnico de acuerdo al punto 8.2 (perfil del equipo evaluador). El coordinador será el responsable de administrar la ejecución del contrato y fungir como enlace de comunicación directa entre este Equipo y el funcionario de MIDEPLAN designado para tales efectos. Es de carácter obligatorio que los dos profesionales contratados participen en las reuniones de seguimiento, de presentación y análisis de resultados, de entrega y presentación de productos y cualquier otra a la que sean convocados. No se permitirá enviar a ningún representante en su lugar. El no cumplimiento de esta cláusula será causal para rescindir el contrato, sin responsabilidad alguna para la entidad contratante.

## 7.7 Perfil del Equipo Evaluador

El equipo evaluador de manera general debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Disponibilidad para cumplir con el cronograma establecido.
- Capacidad para trasladarse dentro del país.
- Dominio del idioma español.

A continuación, se detallan el perfil del Equipo Evaluador:

Coordinador de la evaluación:

### 1. Formación académica:

- a. Grado mínimo de licenciatura en Ciencias Sociales (incorporados al Colegio de Ciencias Económicas)
- b. Especialización al nivel de maestría en Evaluación en Programas y Proyectos de Desarrollo.

### 2. Experiencia profesional y conocimiento

- a. Mínimo 10 años de experiencia en evaluación, monitoreo, planificación e investigación.
- b. Experiencia como evaluador de intervenciones en el sector público costarricense, especialmente en programas sociales.
- c. Conocimiento en temas de: empleo, sistemas de información, procesos, diseño, planificación estratégica, calidad.
- d. Técnicas de recolección y análisis de datos.

Profesional miembro del equipo evaluador:

### 1. Formación académica:

- a. Grado mínimo de Maestría en Emprendimiento E Innovación.

2. Experiencia profesional y conocimiento
  - a. Experiencia y cursos en evaluación de Política Pública
  - b. Conocimiento del mercado de trabajo costarricense

Asistente miembro del equipo evaluador:

1. Formación académica: Grado mínimo de Bachiller en Ciencias Sociales
2. Experiencia profesional y conocimiento
  - a. Experiencia en investigación y manejo de bases de datos y análisis estadístico
  - b. Capacidad para trabajar en equipo, habilidades de comunicación
  - c. Cursos en el área de Evaluación

## 7.8 Aspectos varios sobre el Equipo Evaluador

El Equipo Evaluador debe disponer, necesariamente, de los recursos humanos, técnicos, materiales, de movilización y tecnológicos para ello. Además, durante la ejecución de los trabajos el MIDEPLAN podrá, variar la composición del equipo de trabajo definido, en función de las necesidades reales sobrevenidas y de común acuerdo con el contratista, siempre que no se sobrepase el importe total del contrato.

El representante del ente adjudicatario, bajo el supuesto de que se produzcan sustituciones en la composición de los miembros del Equipo Evaluador, que causen interrupciones en la continuidad del trabajo, debe garantizar la continuidad de las funciones y traspaso de información de la persona a sustituir, así como garantizar la duración de la consultoría, el desempeño del equipo, la integralidad y calidad de los productos esperados.

El adjudicatario queda obligado a comunicar a MIDEPLAN cualquier variación que se produzcan en el personal destinado a la presente consultoría, con una anticipación de 10 días hábiles. Dicha relación debe presentarse nominalmente, con indicación en su caso, de perfil y horario, debiendo mantenerse, como mínimo, el número de personas indicado en la propuesta presentada. El MIDEPLAN debe aprobar dicha sustitución previa a su ejecución.

El MIDEPLAN podrá unilateralmente solicitar la sustitución de alguno (s) de los miembros del Equipo Evaluador, debiendo la entidad adjudicataria hacerla efectiva en un plazo no superior a tres días hábiles.

## 9. COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN

Sobre todos los procesos relacionados con la conducción y ejecución de la presente contratación, su enlace principal lo constituye el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN. Para el segui-

miento de la contratación, por parte del MIDEPLAN se designa a la Sra. Ericka Valerio Mena de la Unidad de Evaluación, quién será el canal de interlocución entre los distintos participantes de la contratación.

La definición de aspectos técnicos referentes a la evaluación surgida de la contratación estará a cargo del MIDEPLAN y los aspectos técnicos-logísticos referentes al PRONAE surgidos de la contratación estarán a cargo de los representantes de las instituciones pertenecientes al Equipo Técnico de la evaluación.

El MIDEPLAN será el canal de comunicación oficial entre el Equipo de Evaluación y Equipo Técnico. El Equipo Evaluador debe estar en disposición de ser contactado por MIDEPLAN por diversos medios (Skype, correo electrónico, reuniones presenciales, otros).

A lo largo de las fases, se realizarán reuniones entre el Equipo Evaluador, Equipo Técnico y Equipo Directivo de la Evaluación. El Equipo Evaluador debe acatar las fechas y horarios establecidos para estas reuniones, las cuales tendrán como finalidad la aclaración de consultas, seguimiento al proceso de evaluación, el control o supervisión, así como la retroalimentación de resultados entre otros. En caso de solicitarse una presentación específica el Equipo Evaluador debe prepararla.

## 10. CONFIDENCIALIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS

El contratante, a través del equipo técnico, proporcionará al Equipo Evaluador la información necesaria y disponible para la realización de la evaluación. Toda información que conste en archivos del contratante o que a través de éste se tenga acceso, no podrá ser utilizada por el Equipo Evaluador para otros propósitos que no sean los contemplados en la ejecución de esta evaluación.

Todos los documentos y datos originados con motivo de la evaluación pasan a ser propiedad del contratante y deben ser tratados confidencialmente por el Equipo Evaluador. Dicha información no podrá ser facilitada a ninguna persona o entidad sin el consentimiento previo y expreso del MIDEPLAN, así como la contraparte del MTSS, obligación que se mantendrá vigente después de la expiración o terminación del presente contrato por cualquier razón que fuere.

Por su parte, el Equipo Evaluador podrá conservar copias para sus archivos. El contratante tendrá acceso a la información y documentación de trabajo en poder del Equipo Evaluador, que evidencie las normas y disciplinas aplicadas en la realización de sus funciones, el alcance del trabajo efectuado, los procedimientos utilizados, los resultados obtenidos y la sustentación de los comentarios, conclusiones, recomendaciones e informes emergentes de las labores realizadas.

El Equipo Evaluador se compromete a la adopción de las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos y evite su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los

riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana, del medio físico o natural.

## 11. PROPIEDAD INTELECTUAL

Los derechos de autor y cualquier otro derecho de propiedad sobre los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución del contrato, a excepción de aquellos elementos contenidos en el mismo sobre los que ya exista un derecho de autor y otro de propiedad, pertenecerán única y exclusivamente a MIDEPLAN y al MTSS.

## 12. CONDICIONES GENERALES

### 7.9 Propuesta técnica

Para la adjudicación del contrato se tendrá en cuenta la correspondencia con el perfil buscado, la calidad de la propuesta técnica y la oferta financiera.

7.9.1 Carta de aceptación de las condiciones de los TdR; así como los datos de contacto del representante legal y coordinador (a) del Equipo Técnico, según corresponda.

7.9.2 Currículum vitae (CV) de los integrantes del Equipo Evaluador. Se sugiere indicar las referencias más recientes.

7.9.3 Plan de trabajo preliminar (etapas, actividades, cronograma de actividades, tiempos del personal, funciones, entre otros)

7.9.4 Descripción preliminar de la estrategia metodológica, técnicas e instrumentos y su justificación en función de las preguntas de evaluación y el objeto de evaluación.

7.9.5 Propuesta preliminar de la matriz de evaluación, incorporando las técnicas, instrumentos y fuentes propuestas.

7.9.6 Descripción de productos y entregables

### 7.10 Presupuesto disponible

Para la presente contratación se cuenta con presupuesto máximo de ¢20,000,000 de colones (veinte millones de colones exactos). En la propuesta se deberá desglosar todos los costos según las fases de la ejecución de la evaluación, productos de la evaluación, y honorarios profesionales (Artículo 26 del RLCA). La administración se reserva el derecho de aplicar lo dispuesto en los Artículos 28 y 28 bis del R.L.C.A. Todo lo referente al precio se regirá por lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y en el Capítulo IV, Sección Primera de su Reglamento.

#### 1.1.1.

La Administración cuenta con el derecho de efectuar las modificaciones y/o aclaraciones a las condiciones o especificaciones del cartel, cuando se estimen necesarias, que se tramitarán y comunicarán en concordancia con el numeral legal citado en el párrafo anterior.

## 13. CONDICIONES ESPECÍFICAS

Además de aquellas que en detalle se establecen en estos Términos de Referencia, el Equipo Evaluador

que presente su propuesta deberá cumplir las siguientes condiciones:

- El trabajo se efectuará por un equipo interdisciplinario, que será integrado por profesionales indicados en el apartado 8 de los Términos de Referencia.
- Que se trate de un ente de Derecho Público constituido y organizado para realizar trabajos de responsabilidad técnica y de magnitud igual o similar a las solicitadas en estos Términos de Referencia.
- Que el Equipo Evaluador acepte los procedimientos de supervisión y evaluación que se establezcan para el normal desarrollo de la Consultoría y el cumplimiento del Contrato de Servicios Profesionales.
- El Equipo Evaluador se compromete a aportar las pruebas necesarias, que posea en evidencia de las normas y procedimientos observados y el alcance del trabajo efectuado, conclusiones, recomendaciones e informes resultantes de la investigación realizada.
- La ejecución del trabajo y presentación de los informes deberá ajustarse al Plan de Trabajo aprobado, la metodología de evaluación definida, las mejores prácticas establecidas para el desarrollo de la evaluación, el Equipo Evaluador adjudicado se obliga a aclarar las consultas y observaciones que se le formulen respecto al trabajo realizado.
- El informe final de la evaluación será completado y entregado dentro del plazo establecido.

#### 14. ASPECTOS LEGALES

VIGENCIA DE LA PROPUESTA: La vigencia de la propuesta deberá ser de 20 días hábiles a partir del siguiente día hábil de la Recepción.

#### 15. OTROS ASPECTOS

Forma de presentar la propuesta: Se admiten únicamente la presentación de propuesta electrónica. La cual deberá contener digitalmente todos los documentos técnicos (fichas técnicas, catálogos o manuales de uso expedidos por el fabricante) y legales (certificaciones, declaraciones juradas, copia de cédulas) solicitados en estos TdR.

7.11 Por solo el hecho de presentar la propuesta, el ente consultor acepta las condiciones y especificaciones de los Términos de Referencia, así como la legislación y reglamentación vigente en materia de Contratación Administrativa. Es obligación del ente consultor presentar su propuesta de manera ordenada y completa en idioma español, indicando cada punto de los Términos de Referencia según se solicite. La propuesta debe ser firmada por la persona legalmente facultada para ello.

7.12 El ente consultor está obligado a cotizar por la totalidad del estudio art. 66 R.L.C.A., y en su propuesta deberá indicar el desglose de los componentes del precio (mano de obra, insumos y/o materiales, gastos administrativos, utilidad), debiendo coincidir todo con el total de la propuesta artículos 26 y 27 del R.L.C.A.

7.13 La Administración se reserva para su aplicación al momento de la adjudicación las facultades contenidas en los artículos 27, 28, 28 bis, 30, 52 inciso n, 65, 86 al 90, 95, 189, 192 al 201 del R.L.C.A.

7.14 En la propuesta debe indicarse claramente el nombre de la persona responsable a quién se debe

be notificar y la dirección correspondiente en el ÁREA METROPOLITANA, de no indicarse lugar de notificación, toda comunicación se entenderá realizada en el transcurso de dos días hábiles a partir de la emisión del acto administrativo.

## 16. DECLARACIONES JURADAS Y CERTIFICACIONES

Para efectos de la presente Contratación, el ente consultor deberá adjuntar a su propuesta las siguientes Declaraciones Juradas contenidas en el artículo 65 del R.L.C.A, y otras que se soliciten:

- Encontrarse al día en el pago de todo tipo de impuestos nacionales (art. 65. inciso a. R.L.C.A.)
- Declarar que no le alcanzan ninguna de las prohibiciones que prevé el artículo 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa (art. 18 y 65 del R.L.C.A)
- Encontrarse al día con el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social conforme dispone el art. 65., inciso c. R.L.C.A. (Requisito de Admisibilidad) y que cumple con las estipulaciones de los Artículos 74 y 74 bis y 31 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social N° 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas.
- Declaración Jurada sobre el cumplimiento de obligaciones laborales y de seguridad social, conforme el artículo 1° de la Directriz Presidencial N°29 de 10 de julio de 2001 (publicada en Alcance N° 59, Gaceta N° 153 de 10 de agosto de 2001).

Según lo dispone el artículo 22, inciso c., de la Ley 8783, se deberá presentar Certificación de que se encuentra al día con el pago de sus obligaciones con el FODESAF, lo cual podrán tramitar al correo electrónico [desafcobro@gmail.com](mailto:desafcobro@gmail.com)

## 17. ADJUDICACIÓN

La Administración se reserva para su aplicación al momento de la adjudicación las facultades contenidas en los artículos 27, 52 incisos N, 65, 86 al 90, 95, 189, 192 al 201, de la Ley de Contratación Administrativa.

Se advierte al contratista que la adjudicación que recayere, al igual que la fase de ejecución, quedan sujetas a la efectiva disponibilidad presupuestaria y/o financiera y sujeta a la legislación vigente y al cumplimiento de los requisitos de refrendo o formalización contractual o aprobación que correspondiere de conformidad con la Resolución R-CO-44-2007, de las nueve horas del día de once octubre del 2007, publicada en La Gaceta No. 202, del 22 de octubre del 2007.

## 18. PLAZO

El plazo estimado para la realización de esta consultoría es de 17 semanas.<sup>4</sup>

---

4. Grupos, privados o públicos, que actúan como grupos organizados en una sociedad, unidos por necesidades o valores comunes.

## 19. APROBACIÓN, SUPERVISIÓN Y PLAZO DE PRODUCTOS

7.15 El MIDEPLAN tendrá la obligación de comprobar la adecuación y grado de consecución de los productos (informes), así como de su respectiva aprobación; los mismos estarán sujetos, a un control de calidad, supervisión, seguimiento y verificación de cumplimiento acorde a lo estipulado en estos TdR. Para tal fin, se utilizará el modelo para la valoración de criterios del informe de evaluación detallado en el Anexo 03.

7.16 El Equipo Técnico, establecerá sus recomendaciones y comentarios al producto en pro de aumentar su calidad y utilidad, en estricto apego al criterio de independencia que reviste a una evaluación externa.

7.17 Para la socialización y puesta en común de los productos, así como de las observaciones del Equipo Técnico, se realizarán reuniones e intercambio de documentos. Los tres profesionales del Equipo Evaluador deben estar presentes obligatoriamente en las reuniones (al menos tres, una por cada producto de la contratación) que se realicen para tal fin, debiendo MIDEPLAN notificar al equipo evaluador cuando las reuniones tengan esta naturaleza. Siguiendo lo indicado en el apartado 9 de los TdR (coordinación y comunicación)

7.18 El Equipo Evaluador debe atender e integrar las observaciones realizadas por MIDEPLAN, en cada uno de los productos entregados.

7.19 El MIDEPLAN podrá solicitar la incorporación obligatoria de algún aspecto a los productos de la evaluación sin que ello lesione la independencia del equipo evaluador. Si el proceso de revisión de productos se extiende por causa del contratante se reconocerá ese tiempo en extensión para el Equipo Evaluador.

7.20 Debe quedar constancia, tanto de la valoración de los productos entregados antes de las observaciones y recomendaciones, como de los productos finalmente entregados y aceptados y/o rechazados.

Los productos de la presente contratación se deben entregar a las siguientes direcciones:

- i) Física: MIDEPLAN, Edificio Adriático, ubicado 200 metros al Norte de la Agencia Q, en San Pedro de Montes de Oca, San José, entre las 08:00 y las 16:00 horas, de lunes a viernes;
- ii) Electrónica: [ericka.valerio@mideplan.go.cr](mailto:ericka.valerio@mideplan.go.cr)

El plazo de entrega de los productos deberá realizarse según el cuadro 1.

## Cuadro 2. Plazo de Entrega de los Productos

Producto	Plazo de entrega *
Plan de Trabajo	1 semanas
Informe Borrador	12 semanas
Informe Final	16 semanas
Presentación de resultados	17 semanas

\*Semanas contadas desde la entrega de información

Lo anterior, de conformidad con los artículos 13, 14, 17 y 20 de la Ley Contratación Administrativa, y los artículos 193, 194, 195 y 196 del R.L.C.A.

### 20. FORMA DE PAGO

La forma de pago será la usual de Gobierno costarricense, según lo estipulado en los artículos 34 y 195 R.L.C.A., en el caso de las Empresas con categoría PYMES debidamente registrada, la Administración Central tendrá un máximo de 30 días para pagar.

7.21 El pago por los servicios profesionales objeto de la Consultoría se realizará en tres tractos, según el siguiente esquema:

- I. 30% del total adjudicado una vez aprobado el Plan de Trabajo.
- II. 70% del total adjudicado una vez aprobado el Informe final y entregadas las presentaciones de resultados.

7.22 Se contará con un máximo de 7 días hábiles para recibir a conformidad o rechazar los productos entregados por el Equipo Evaluador.

7.23 El producto final deberá integrar las observaciones o cambios señalados por MIDEPLAN, esto será un requisito para la aprobación de los mismos. Aquellas observaciones o señalamientos que no sean incorporados, deben justificarse técnicamente (esta justificación debe ser avalada por MIDEPLAN).

7.24 Para la aprobación del informe final y el último tracto está condicionado a la calificación del producto final (informe y documentos de presentaciones), misma que debe ser “Muy buena” o “Excelente” según escala de valoración del anexo 03.

### 21. SUSCRIPCION Y VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

El Contratista suscribirá un Contrato de Servicios Profesionales de Consultoría Externa con el MIDEPLAN. El MIDEPLAN será el responsable de verificar la correcta ejecución del contrato generado por la presente contratación conforme a los objetivos y calendario establecidos.

## 22. GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO

El adjudicatario deberá rendir garantía del 5% sobre el monto total adjudicado. La garantía de cumplimiento se regirá por las disposiciones contenidas en los artículos 40, 41, 42, 43, 44,45 del R.L.C.A. Para todos los efectos, la presentación de garantías debe sujetarse a lo contenido en el artículo 42 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

El adjudicatario deberá presentar la garantía de cumplimiento en el plazo de tres días hábiles a partir de la notificación de la firmeza del acto de adjudicación. Cuando la Garantía de Cumplimiento sea en dinero en efectivo (colones), se deberá depositar en la cuenta indicada en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Cuando la garantía sea en bonos o certificados a plazo se deberá presentar ante la Sección de Garantías de la Proveduría Institucional de MIDEPLAN.

La garantía de cumplimiento deberá tener una vigencia de 12 meses contados a partir de la firmeza del acto de adjudicación. Además, deberá ajustarse en el monto correspondiente cada vez que se produzca una prórroga al contrato, un reajuste de Precios o un Aumento Anual.

## 23. DEL CONTRATISTA

El contratista se sujetará a las disposiciones contempladas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 20, 21 siguientes y concordantes de la Ley de la Contratación Administrativa, y en los artículos 30 31, 32, 34, 188, 189, 190 y 210 del R.L.C.A., y demás normativas que rige la materia de Contratación Administrativa. Asimismo, debe realizar las correcciones solicitadas por el Equipo Técnico y Equipo de Directivo a los informes entregados. El tiempo de entrega para correcciones solicitadas no modifica el plazo de entrega estipulado en el contrato. Todas las obligaciones derivadas de la realización del presente trabajo, tales como cuotas del Seguro Social, Riesgos Profesionales, Relaciones obrero-patronales, entre otras, estarán a cargo del CONTRATISTA que brinde los servicios profesionales.

Asimismo, se compromete a que, en caso de requerirse la sustitución de alguno o algunos de los miembros propuestos para participar en la ejecución de la evaluación, este o estos, será(n) sustituidos con miembros de igual o superior grado académico y experiencia. Caso contrario será causal para rescindir el contrato.

El Contratista debe presentar canceladas las especies fiscales (o entero de gobierno) por el monto que se obtiene de multiplicar el monto total adjudicado por el 0.25% (cero punto veinticinco por ciento), más un monto por concepto de reintegro de papel. Dicho depósito debe realizarse en el plazo que indique la Administración al momento de la formalización contractual. El comprobante de depósito y/o entero de gobierno, se aportará en forma electrónica por medio del Sistema SICOP.

Lo anterior según lo establecido por el Artículo 272 inciso 2 del Código Fiscal y sus reformas, y el aparte “SEGUNDO” del oficio N° DCABCA-NP-945 del 28 de agosto de 2009 de la Dirección Gene-

ral de Bienes y Contratación Administrativa.

Visto bueno,

---

Eddy García Serrano, Jefe  
Unidad de Evaluación  
Área de Evaluación y Seguimiento.  
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

**ANEXO 01. MATRIZ DE EVALUACION, PREGUNTAS Y SUBPREGUNTAS DE EVALUACIÓN**

Objetivo	Interrogantes	Sub-preguntas
<p>Identificar el diseño actual de PRONAE, estableciendo las interacciones así como la ejecución de sus distintas modalidades (Ideas Productivas, capacitación, Obra Comunal, Obra Comunal en Territorios Indígenas y EMPLEATE)</p>	<p>1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?</p>	<p>1.1 ¿El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?                      1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?                      1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo, ¿cuál sería la nueva propuesta de diseño?                      1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿cuáles son y cómo se puede resolver</p>
<p>Valorar el diseño del PRONAE en función de los criterios de pertinencia eficacia y eficiencia.</p>	<p>2. ¿En qué medida el diseño del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?</p>	<p>2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?                      2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?                      2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?                      2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?                      2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?                      2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?</p>
<p>Elaborar recomendaciones basadas en el análisis y valoraciones realizadas que permitan una mejora en la coherencia y racionalidad del diseño del programa.</p>	<p>3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intra-institucional?                      4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?</p>	<p>3.1 ¿El PRONAE es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?                      3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intra-institucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?                      3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intra-institucional?</p>
<p>Reconstruir la teoría de la intervención del programa y una propuesta de implementación que sea sostenible, y permita su vinculación con los propósitos institucionales en materia de empleo.</p>	<p>5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestar la problemática que lo origina?</p>	<p>4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?                      4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo, ¿cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?                      4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?                      4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?                      4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del Programa? Si la respuesta es negativa, ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?</p>
<p>Elaborar una propuesta de Evaluación de resultados (cuasi-experimental) del programa, incluyendo sistemas de información, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento y otros, que se vincule con la teoría de intervención reconstruida.</p>	<p>6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz y pertinente en relación con las necesidades de la población a la que se dirige?                      7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?</p>	<p>5.1 ¿Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?                      5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?                      5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?                      5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?                      6.1 Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?                      6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?                      6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?</p>

## ANEXO 02. ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DE LOS INFORMES

#	Apartado	Descripción del contenido
1	Resumen Ejecutivo	Describir una sinopsis concisa del informe, donde se expongan los resultados más destacados
2	Introducción	Describir el ¿Qué? y ¿Para qué? de la evaluación
3	Contexto y teoría de la intervención evaluada	<p>Descripción del contexto (marco legal, ámbito institucional y sectorial, relación con prioridades nacionales, objetivos de planes estratégicos)</p> <p>Explicación del problema central (y sus implicaciones) que origina la intervención evaluada.</p> <p>Identificación de factores externos que han fomentado u obstaculizado la solución del problema.</p> <p>-----</p> <p>Identificación de objetivos, metas, indicadores, procesos, resultados (productos, efectos, impactos) del Programa entre otros.</p> <p>Descripción de la estrategia de implementación (principales líneas de acción, bienes y servicios a entregar) y los supuestos respecto a cómo el PRONAMYPE producirá los resultados deseados en la población objetivo.</p> <p>Identificación y descripción de los actores clave involucrados en la implementación y sus funciones.</p> <p>Resumen de la situación actual del Programa.</p> <p>Representación de la cadena de resultados.</p> <p>Análisis de la consistencia de la lógica de la intervención.<sup>3</sup> Identificación sobre en qué medida la implementación efectivamente concuerda con o se desvía con los procesos y normativa establecida.</p>
4	Diseño y proceso de la evaluación	<p>Descripción del objeto y la estrategia de la evaluación</p> <p>El alcance y los objetivos de la evaluación</p> <p>Los criterios y las preguntas de evaluación.</p> <p>Matriz de evaluación</p> <p>Enfoque metodológico y las técnicas aplicadas</p> <p>El proceso de ejecución de la evaluación</p> <p>Principales limitaciones para el logro del objetivo de la evaluación</p> <p>Retos de la metodología usada y sus implicaciones para el logro del objetivo de la evaluación.</p>
5	Hallazgos	<p>Describir la declaración de hechos encontrados que están basados en el análisis de datos y evidencia del estudio.</p> <p>Esta sección deberá ser desarrollada según <u>las preguntas de evaluación</u></p>
6	Conclusiones	Describir el juicio de valor del Equipo Evaluador sobre cada criterio e interrogantes centrales de la evaluación. En la medida de lo posible agregar o consolidar las conclusiones según su ámbito. Se espera que, agreguen valor a los hallazgos, conlleven a un aprendizaje real y potencien la toma de decisiones de los usuarios a los que está destinada la evaluación.
7	Recomendaciones	<p>Las recomendaciones deben desprenderse de las conclusiones, así como explicarse brevemente y establecer acciones específicas para su implementación.</p> <p>Se recomienda incluir aquellas que agreguen un valor significativo al Programa y la toma de decisiones. (Para lo cual se espera un abordaje realista y concreto).</p> <p>Se requiere que las recomendaciones se establezcan en forma jerarquizada y priorizadas, así como detallando aspectos para su operacionalización en términos de: ¿Quién? debe hacer ¿qué? y ¿cómo? y ¿Cuándo? (corto, mediano y largo plazo) según el criterio del equipo evaluador.</p> <p>Ha de presentarse una recomendación general por criterio y máximo dos por pregunta central.</p>
8	Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas	<p>Se espera que este espacio se utilice con un afán constructivo, de cara al aprendizaje para ser más efectivo en el futuro, así como desprenderse de la evaluación, sustentarse en una valoración y evidencia.</p> <p>Las lecciones aprendidas deberán resumir en qué medida la evaluación contribuye a la generación de nuevo conocimiento en temas relacionados con la intervención. En este sentido un nuevo conocimiento es aquel generado por medio de la reflexión sobre una experiencia o proceso, este puede ser positivo o negativo, para que sean pertinentes y útiles, deben ser aplicables, válidas y significativas.</p> <p>Las buenas prácticas se deberán entender como las soluciones eficientes que ha implementado el Programa para resolver un problema.</p>
9	Anexos	<p>Incluir los anexos más comunes de los informes de evaluación:</p> <p>Documentación adicional relacionada con la metodología, tales como instrumentos de recopilación de datos (cuestionarios, guías de entrevistas, protocolos de observación, etc.), según convenga.</p> <p>Listas de individuos o grupos entrevistados o consultados y de lugares visitados.</p> <p>Lista de documentos de apoyo examinados.</p> <p>Otros elementos que el Equipo Evaluador considere.</p>

Fuente: Manual de Evaluaciones. MIDEPLAN.

Los informes de evaluación deben entregarse en español, con formato papel 81/2 x 11”, anverso y reverso, a 1,5 líneas de espacio. Para el uso de logos y marcas se utilizará el Manual de Identidad Corporativa de MIDEPLAN. La impresión se realizará en negro y en color las ilustraciones, gráficos, fotografías, mapas, otros. Deben ser entregados con las correcciones ortográficas y estilísticas pertinentes, preparados para su difusión o publicación.

### ANEXO 03. CRITERIOS DE VALORACIÓN DEL INFORME DE EVALUACIÓN

Este documento tiene la finalidad de especificar los criterios de valoración de los productos (informes) de la presente contratación. Para cada criterio se utilizará una escala de cinco niveles de valoración: excelente (90-100), muy bueno (80-89), bueno (60-79), incompleto (50-59), deficiente (menos de 50), los criterios a utilizar se detallan a continuación:

Número	Criterio	Porcentaje
1	Claridad del informe	15%
2	Cumplimiento de los objetivos y preguntas de evaluación	20%
3	Fiabilidad de los datos	10%
4	Solidez del análisis	10%
5	Credibilidad de los hallazgos	10%
6	Validez de las conclusiones	15%
7	Utilidad de las recomendaciones	20%
TOTAL		100%

#### 1: Claridad del informe

El informe es de fácil lectura y su estructura es lógica. Es deseable que el desarrollo del informe sea breve, conciso y su lectura fluida. El informe debe describir claramente la intervención evaluada, su contexto, así como los hallazgos de la evaluación de modo que la información proporcionada sea comprensible con facilidad.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	El informe se deja leer de manera comprensible y su estructuración tiene una lógica irrefutable. El resumen es operativo en sí mismo. Los diferentes párrafos y apartados del informe muestran una fluidez en sus ideas y un ordenamiento lógico.	
Muy bueno	El desarrollo del informe es conciso y su lectura es fluida. El resumen es claro y presenta las conclusiones y recomendaciones principales de manera equilibrada e imparcial.	
Bueno	El informe es de fácil lectura y su estructura es lógica. El resumen ejecutivo es un reflejo del informe. Se presentan en anexo tanto los conceptos especializados como las demostraciones técnicas, con referencias claras a lo largo del desarrollo del texto.	
Incompleto	El informe es difícil de leer y/o su estructura es compleja. Las referencias cruzadas son poco comprensibles o dificultan la lectura. El resumen es demasiado largo o no refleja el desarrollo del informe.	
Deficiente	Ausencia del resumen ejecutivo. Informe ilegible y/o de estructura desordenada. Ausencia de capítulo de conclusiones (y de recomendaciones).	

2: Cumplimiento de los objetivos y preguntas de evaluación: Este criterio valora el ajuste del informe según lo señalado en los términos de referencia (TdR). Se espera que los requisitos formulados en los TdR reciban una respuesta adecuada y las preguntas de evaluación sean abordadas satisfactoriamente; que el informe presente una perspectiva general de cómo se alcanzaron los objetivos, preguntas y aclare la lógica de intervención.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	Los objetivos y respuestas de las preguntas cubren lo solicitado en los TdR y ubican a la evaluación en un marco mucho más general, vinculándola con las bases de la política de desarrollo.	
Muy bueno	Se ha expuesto una buena perspectiva general de cómo se alcanzaron los objetivos y preguntas y se ha aclarado la lógica de intervención. Se ha superado lo exigido por los TdR abordando otros temas de interés.	
Bueno	Los requisitos formulados en los TdR recibieron una respuesta de manera adecuada. Los objetivos y las preguntas de evaluación fueron abordadas satisfactoriamente.	
Incompleto	Algunas preguntas de los TdR han sido tratadas de manera inadecuada o no abordadas parcialmente.	
Deficiente	Muchas preguntas de los TdR no son abordadas o son abordadas parcialmente.	

3: Fiabilidad de los datos: Este criterio juzga la manera en la que el Equipo de Evaluación ha obtenido los datos y cómo los ha utilizado, por tanto, no se cuestiona la validez intrínseca de los datos disponibles. Se espera una identificación de las fuentes de datos cuantitativos y cualitativos y que se explique y justifique la fiabilidad de la información. Para esto se deben expresar con claridad las técnicas e instrumentos utilizados.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	Se han cruzado sistemáticamente los datos a través de fuentes o herramientas de recolección independientes entre sí. Se expuso claramente cuáles eran los límites de la validez y las herramientas de recolección de los datos.	
Muy bueno	Se identifican las fuentes de datos cuantitativos y cualitativos. Existe confiabilidad en los datos utilizados por el Equipo de Evaluación. Se explicitaron con claridad las herramientas de recolección y las mismas están adaptadas a la información buscada.	
Bueno	Mediante técnicas reconocidas, se analizan y corrigen todas las situaciones erróneas o datos pocos confiables que derivan de la información recopilada. La información es fiable.	
Incompleto	La información cuantitativa y cualitativa proporcionada no es muy fiable con respecto a la pregunta planteada. Las herramientas de recolección de datos son discutibles (por ejemplo, muestras incompletas o técnicas mal conducidas).	
Deficiente	Determinados datos son manifiestamente erróneos. Las herramientas de recolección fueron aplicadas de manera incorrecta o arrojan información sesgada o inutilizable.	

4: Solidez del análisis: Un análisis sólido de los datos cuantitativos y/o cualitativos debe realizarse siguiendo rigurosamente los pasos pertinentes según los tipos de datos analizados. Deben explicitarse las relaciones de causa - efecto entre la intervención y sus consecuencias, y debe existir una coherencia y secuencia lógica entre los pasos del proceso siguiente: 1. hallazgo; 2. conclusiones; y 3. recomendaciones. Se utilizarán tácticas de análisis como i. el diseño de una estrategia del análisis, ii. relaciones causales de atribución/teoría de programa, iii. comparaciones, iv. triangulación, para conseguir validez interna, minoración de errores, objetividad, reducción de inferencias o efectos espurios. Es recomendable que se expliquen los pasos del análisis y se especifique en cada paso su limitación.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	Se examinaron sistemáticamente todas las limitaciones al análisis, proponiendo tácticas para superarlos y se presentaron junto con sus consecuencias sobre dichas limitantes. Incluye la multicausalidad de los hechos e los representa gráficamente.	
Muy bueno	Se explicitan los pasos del análisis y se especifica sus limitaciones. Asimismo, se explicitan los supuestos causales subyacentes. Se indican las limitaciones en cuanto de las comparaciones efectuadas.	
Bueno	El análisis de los datos cuantitativos y/o cualitativos se realizó siguiendo rigurosamente los pasos reconocidos y pertinentes según los tipos de datos analizados. Se explicitan las relaciones de causa - efecto entre la intervención y sus consecuencias.	
Incompleto	Varias de las tácticas para aumentar la validez del análisis está mal tratadas	
Deficiente	La mayoría de las tácticas (de análisis o de fuentes) para aumentar la validez del análisis están mal tratadas o no son utilizadas.	

5: Credibilidad de los hallazgos: Se espera que los hallazgos producidos por el análisis sean fiables y equilibrados. Los hallazgos deben reflejar de manera aceptable, por un lado, la realidad descrita por los datos y los elementos de prueba registrados, y por el otro, la realidad de la intervención tal como la perciben los actores y beneficiarios. Así mismo deberían aislarse los efectos de la intervención evaluada de los factores externos y de las restricciones del contexto.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	Se analizan sistemáticamente los desequilibrios entre la validez interna de los hallazgos y se explicitan sus consecuencias sobre la evaluación. Se aislaron los factores contextuales y se pudo hacer análisis de contribución. Los hallazgos están determinados con base a la teoría de la intervención y a su contexto.	
Muy bueno	Se explicitan y debaten los límites de los supuestos interpretativos. Se hace análisis de contribución de los efectos inmediatos de los procesos (sobre los productos) del programa evaluado respecto a los factores externos y de las restricciones del contexto. La validez interna (ausencia de sesgo del análisis) es satisfactoria.	
Bueno	Los hallazgos producidos por el análisis son fiables y equilibrados, en especial, habida cuenta del contexto en el que se evalúa la intervención. Los hallazgos reflejan de manera aceptable, por un lado, la realidad descrita por los datos y los elementos de prueba registrados, y por el otro, la realidad de la intervención tal como la perciben los actores y beneficiarios. Los supuestos son aceptables.	
Incompleto	Los análisis parecen desequilibrados o poco creíbles. No se explicita el contexto. Las generalizaciones del análisis no son pertinentes. No hay lógica entre los datos recopilados y los hallazgos.	
Deficiente	Los análisis parecen muy poco creíbles. El texto contiene afirmaciones sin ningún sustento. Las generalizaciones del análisis no son pertinentes.	

6: Validez de las conclusiones: Según este criterio las conclusiones deben derivar del análisis, deben estar argumentadas por hechos y análisis fácilmente identificables en el resto del informe y deben evitar sesgos o consideraciones personales. Este criterio no juzga el valor intrínseco de las conclusiones sino la manera en la que éstas fueron obtenidas.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	Se jerarquizan las conclusiones. Estas últimas guardan relación con la globalidad de la intervención evaluada y tienen en cuenta las relaciones de esta intervención con el contexto en el que se sitúa, teniendo en consideración especialmente otros programas o políticas públicas cercanas.	
Muy bueno	Se debaten las conclusiones respecto del contexto en el que se hizo el análisis. Se explicitan y argumentan los límites de la validez de las conclusiones.	
Bueno	Las conclusiones derivan del análisis. Las conclusiones están argumentadas por hechos y análisis fácilmente identificables en el resto del informe. Se indican los límites y el contexto de la validez de las conclusiones. Se demuestra que las conclusiones están argumentadas por los hallazgos claramente identificados.	
Incompleto	Las conclusiones provienen de una generalización precipitada de ciertos análisis realizados. Los límites de validez de las conclusiones no están indicados.	
Deficiente	Las conclusiones no se sustentan en un análisis pertinente ni riguroso. Están basadas en datos no comprobados. Son parciales porque reflejan los prejuicios del evaluador más que los análisis de los hechos. No hay una lógica entre hallazgo y conclusiones.	

7: Utilidad de las recomendaciones: Las recomendaciones deben formularse de manera clara, priorizadas y jerarquizadas, deben derivar de las conclusiones y estar basadas en el análisis realizado, ser equitativas y sin sesgos. Además, deben ser lo suficientemente concisas como para ser aplicables concretamente para los responsables de la intervención evaluada.

Valoración	Descripción	✓
Excelente	Además de cumplir con los requisitos necesarios para alcanzar el nivel "Muy bueno", las recomendaciones son comprobadas y sus límites de validez están indicados.	
Muy bueno	Las recomendaciones están jerarquizadas y se presentan en forma de opciones/escenarios y de posibles rutas de acciones. Se ajustan a lo solicitado en los TdR. Son viables.	
Bueno	Las recomendaciones derivan de las conclusiones de manera lógica. Además, son imparciales. Se ajustan a lo solicitado en los TdR. Son viables.	
Incompleto	Las recomendaciones son poco claras o son meras pruebas sin valor agregado. Es debatible si son operativas o no. La relación con las conclusiones no es evidente.	
Deficiente	Las recomendaciones están desarticuladas (o no muestran evidente relación con) de las conclusiones. Son parciales porque reflejan de manera preponderante los puntos de vista de ciertos actores o beneficiarios, o bien las ideas preconcebidas del equipo de evaluación.	

## Anexo 2. Cronograma de trabajo

Actividades	Agosto				Setiembre				Octubre				Noviembre				Diciembre				Enero				Febrero							
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4				
<b>1. Fase de negociación de la evaluación</b>																																
1.1. Reunión de negociación FLACSO-MTSS																																
1.2. Reunión de negociación FLACSO-MTSS																																
<b>2. Fase de diseño de la evaluación</b>																																
2.1. Elaboración preliminar de la propuesta del Plan de Trabajo de la evaluación																																
2.2. Entrega del Plan de Trabajo preliminar de la evaluación (objeto, matriz, metodología, técnicas, cronograma)																																
2.3. Reunión de Seguimiento FLACSO-MTSS																																
2.4. Elaboración de la propuesta de los instrumentos de recolección de información																																
2.5. Entrega del Plan de Trabajo de la evaluación																																
2.6. Entrega de la propuesta de los instrumentos de recolección de información																																
2.7. Revisión, validación y ajuste de los instrumentos de recolección de información																																
2.8. Reunión de Seguimiento FLACSO-MTSS																																
<b>3. Fase de trabajo de campo</b>																																
3.1. Reunión de Seguimiento FLACSO-MTSS																																
3.2. Realización de entrevistas con los y las Analistas de Proyectos																																
3.3. Reunión de Seguimiento FLACSO-MTSS																																
3.4. Transcripción de las entrevistas semiestructuradas																																
3.5. Reunión de Seguimiento FLACSO-MTSS																																
3.6. Validación y presentación de los resultados de las entrevistas semiestructuradas con los y las Analistas de Proyectos																																
3.7. Grupo focal con los y las Analistas de Proyectos: construcción preliminar de la Teoría del Programa																																
3.8. Aplicación de la encuesta online a funcionarios (as) de las Municipalidades con las que PRONAE tiene convenios																																
3.9. Análisis de los resultados de la encuesta online con Municipalidades																																
3.10. Reunión de Seguimiento FLACSO-MTSS																																
3.11. Elaboración de la metodología y materiales para el																																



### Anexo 3. Instrumentos de recolección de información

#### Instrumento 1. Guía de entrevista orientada a los (as) Analistas (as) de Proyectos del Programa PRONAE

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_

Tiempo de trabajar en el Programa PRONAE: \_\_\_\_\_

Tiempo de trabajar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: \_\_\_\_\_

1. ¿Puede describir brevemente cuales son las funciones que usted desarrolla en el marco del Programa PRONAE?
2. ¿Ha recibido algún tipo de capacitación para el cumplimiento de sus labores en el marco del Programa PRONAE? ¿Cómo la calificaría?
3. ¿Cuál diría usted que es su nivel de conocimiento sobre los siguientes elementos del Programa PRONAE?

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
a. Definición de su población meta					
b. Los criterios de escogencia utilizados para la selección de la población beneficiaria					
c. El marco normativo que le dio origen					
d. Sus objetivos					
e. Sus metas					
f. La problemática que le dio origen y este pretende solventar					
g. Los indicadores que el Programa utiliza para medir sus resultados					
h. los servicios que el Programa brinda					
i. Las distintas modalidades de trabajo del Programa					
j. Los recursos financieros e insumos con los que cuenta el Programa para su ejecución					
k. El monitoreo/seguimiento que se realiza a sus objetivos y metas					
l. Su articulación interinstitucional con otros programas de empleo a nivel nacional					
m. Su articulación intrainstitucional con otros programa de empleo a nivel del MTSS					
o. La estructura organizativa del Programa					
p. Los principales resultados del Programa					

4. ¿Cuáles considera usted que son las necesidades actuales del mercado laboral?
5. ¿Considera usted que los objetivos y las modalidades del PRONAE se ajustan a las necesidades del mercado laboral y las necesidades de la población objetivo? ¿Por qué?
6. ¿De qué forma toma en cuenta el Programa PRONAE las diferencias regionales del país en materia de empleo?
7. ¿Considera usted que las diferentes modalidades del Programa PRONAE satisfacen las necesidades de empleo de la población beneficiaria? ¿Por qué?
8. ¿Considera usted que es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos, materiales, tecnológicos) asignados al PRONAE y la problemática que pretende cubrir?
9. En caso de ser negativo la anterior ¿Cuál sería la propuesta de ejecución del Programa PRONAE, con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de sus objetivos?
10. Desde su experiencia, ¿Cuáles son las funciones que tienen que ejercer los y las Gestores de empleo del Programa PRONAE para el logro eficaz y eficiente de los objetivos?
11. ¿Considera usted que el rol que cumplen las Municipalidades es efectivo para el cumplimiento de los objetivos de PRONAE?
12. ¿De acuerdo a su experiencia cuál es el rol que deben cumplir las Municipalidades en un posible re diseño del Programa PRONAE?
13. ¿Considera usted que el rol que cumplen las Asociaciones de Desarrollo y las Organizaciones de la Sociedad Civil, es efectivo para el cumplimiento de los objetivos del Programa PRONAE? ¿Cuál es el rol que deberían cumplir?
14. ¿De qué forma los proyectos de obra comunal, ideas productivas o capacitación que presentan las comunidades ayudan a “mejorar las condiciones de vida de la población desempleada o subempleada, en condición de pobreza y pobreza extrema”?
15. ¿De qué forma se identifican/definen las necesidades de capacitación que se pretenden solventar en las comunidades, en el marco del Programa PRONAE?
16. ¿De qué forma se establecen los criterios para la aprobación de las ideas productivas que se desarrollan en el marco del Programa PRONAE?
17. ¿Cuáles son los criterios para la escogencia de la población beneficiaria? ¿Cuentan con un procedimiento o metodología para dicha escogencia?
18. ¿Se toman en cuenta criterios de género, grupos etarios y posibilidad de ingreso al mercado laboral para la escogencia de la población beneficiaria? De ser así, ¿Podría describirlos?
19. ¿Con cuáles otros programas de empleo a nivel nacional y del MTSS, tendrían que coordinar/articularse las diferentes modalidades del Programa PRONAE? Especificar cada una.
20. ¿Con cuáles otros programas de empleo a nivel nacional y del MTSS, considera usted que las modalidades de ejecución del Programa PRONAE se están duplicando esfuerzos/acciones? Especificar cada una
21. Si se tuvieran que reestructurar las modalidades de alternativas que brinda el Programa PRONAE ¿Cuáles diría usted que son las más efectivas y por qué?
22. ¿Considera usted que el Programa PRONAE ha mejorado de forma positiva las condiciones de vida de la población beneficiaria? ¿De qué forma?
23. ¿Podría enumerar los principales resultados del Programa PRONAE en el tiempo que tiene

usted de trabajar en el mismos?

24. ¿Tiene el Programa PRONAE establecido un procedimiento para darle seguimiento al proceso de obtención de empleo de la población beneficiaria? En caso de ser positivo, ¿Podría describir en qué consiste?

25. ¿Se siente capacitado (a) para poder orientar las diferentes modalidades del Programa PRONAE en igualdad de condiciones?

26. ¿Cuáles aspectos en materia de capacitación necesita para brindar una mejor orientación?

27. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?

28. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

## Instrumento 2. Guía de entrevista orientada a la Dirección de Planificación del MTSS

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_

Tiempo de trabajar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: \_\_\_\_\_

1. ¿Puede describir brevemente cuales son las funciones que usted desarrolla en el marco del Programa PRONAE?

2. ¿Ha recibido algún tipo de capacitación para el cumplimiento de sus labores en el marco del Programa PRONAE? ¿Cómo la calificaría?

3. ¿Cuál diría usted que es su nivel de conocimiento sobre los siguientes elementos del Programa PRONAE?

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
a. Definición de su población meta					
b. Los criterios de escogencia utilizados para la selección de la población beneficiaria					
c. El marco normativo que le dio origen					
d. Sus objetivos					
e. Sus metas					
f. La problemática que le dio origen y este pretende solventar					
g. Los indicadores que el Programa utiliza para medir sus resultados					
h. los servicios que el Programa brinda					
i. Las distintas modalidades de trabajo del Programa					
j. Los recursos financieros e insumos con los que cuenta el Programa para su ejecución					
k. El monitoreo/seguimiento que se realiza a sus objetivos y metas					
l. Su articulación interinstitucional con otros programas de empleo a nivel nacional					
m. Su articulación intrainstitucional con otros programa de empleo a nivel del MTSS					
o. La estructura organizativa del Programa					
p. Los principales resultados del Programa					

4. ¿Cómo se establecen los objetivos y las metas de cumplimiento del Programa PRONAE?
5. ¿Cuáles indicadores posee actualmente el Programa PRONAE para medir sus resultados?
6. ¿De qué forma se realiza el monitoreo y seguimiento de los objetivos y las metas del Programa PRONAE?
7. ¿De qué forma se realiza la asignación de recursos al Programa PRONAE para el cumplimiento de sus funciones?
8. ¿De qué forma se realiza el seguimiento en la ejecución presupuestaria del Programa PRONAE?
9. ¿Qué tipo de acompañamiento se realiza desde la Unidad de Planificación a la Unidad Ejecutora del Programa PRONAE?
10. ¿Qué tipo de herramientas de control interno son utilizadas en el marco del Programa PRONAE?
11. ¿Qué tipo de seguimiento se realiza desde la Unidad de Planificación a la unidad Ejecutora del Programa PRONAE para el cumplimiento de sus objetivos y metas?
12. Desde su experiencia ¿Cuáles son los principales procedimientos que se llevan a cabo en el marco del Programa PRONAE?
13. ¿De qué forma son documentados los procedimientos que se llevan a cabo en el marco del Programa PRONAE?
14. Desde su experiencia, ¿Cuáles han sido los principales problemas/obstáculos presentados en el marco del Programa PRONAE, para el cumplimiento de sus objetivos y metas?
15. Desde su experiencia, ¿Cuáles han sido los planes de mejora, implementados en el marco del Programa PRONAE para solventar el rezago en el cumplimiento de sus metas?
16. ¿Con cuáles otros programas de empleo a nivel nacional, considera usted que el Programa PRONAE está duplicando esfuerzos/acciones?
17. ¿Cómo podría vincularse el Programa PRONAE con otros programas de empleo a nivel Nacional?
18. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?
19. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

Instrumento 3. Encuesta online sobre valoración del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), orientada las y los Gestores municipales de empleo

Reciba un cordial saludo de parte del equipo de trabajo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Costa Rica), institución a cargo de la evaluación del Diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo, la cual tiene como finalidad contribuir a la mejora de su coherencia y racionalidad en relación con los servicios de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Gracias a la importante labor que usted desarrolla en el marco del Programa PRONAE, ha sido seleccionado (a) para formar parte del proceso de análisis del mismo, por lo que deseamos invitarle a que por favor nos ayude a completar el presente cuestionario, el cual tiene una duración aproximada de 15 minutos.

Es importante que sepa que toda la información que proporcione es de carácter confidencial, que la misma será utilizada únicamente en el marco de la presente evaluación, y que su participación en la misma es de forma voluntaria, por lo que no recibirá ningún tipo de compensación o de pago.

Si usted tiene alguna consulta o comentario adicional, puede dirigirse a los correos electrónicos: [jcontreras@flacso.or.cr](mailto:jcontreras@flacso.or.cr) y [mrojas@flacso.or.cr](mailto:mrojas@flacso.or.cr), o a los números telefónicos: 86902266 y 8349-1443

Sexo: \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_

1. Por favor, seleccione la opción de respuesta que mejor se ajusta a su nivel de conocimiento, respecto a los siguientes elementos del Programa PRONAE:

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
a. Definición de su población meta					
b. Los criterios de escogencia utilizados para la selección de la población beneficiaria					
c. El marco normativo que le dio origen					
d. Sus objetivos					
e. Sus metas					
f. La problemática que le dio origen y este pretende solventar					
g. Los indicadores que el Programa utiliza para medir sus resultados					
h. los servicios que el Programa brinda					
i. Las distintas modalidades de trabajo del Programa					
j. Los recursos financieros e insumos con los que cuenta el Programa para su ejecución					
k. El monitoreo/seguimiento que se realiza a sus objetivos y metas					
l. Su articulación interinstitucional con otros programas de empleo a nivel nacional					
m. Su articulación intrainstitucional con otros programa de empleo a nivel del MTSS					
o. La estructura organizativa del Programa					
p. Los principales resultados del Programa					

2. Por favor, seleccione la opción de respuesta que desde su perspectiva se ajusta mejor al desarrollo del Programa PRONAE en su cantón:

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Casi nunca	Nunca
a. Adecuada respuesta a las necesidades de empleo					
b. Pertinencia de las distintas modalidades del Programa					
c. Seguimiento realizado por parte de las Oficinas Centrales del MTSS a los casos remitidos desde su Municipalidad					
d. Claridad del rol que cumplen las Municipalidades respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa					

3. Por favor, desde su perspectiva y experiencia , responda brevemente las siguientes preguntas:

3.1. ¿Cuál es la problemática que el Programa PRONAE pretende solventar?

---

---

---

3.2. ¿Cuál es la población meta del Programa PRONAE?

---

---

---

3.3. ¿Cuál es el rol que deberían cumplir las Municipalidades en un posible rediseño del Programa PRONAE?

---

---

---

3.4. ¿Cuáles han sido las principales dificultades presentadas durante la implementación del Programa PRONAE en su cantón?

---

---

---

3.5. ¿Cuál considera usted que es la modalidad del Programa PRONAE que ha sido implementada de forma más satisfactoria en su cantón? ¿Por qué?

---

---

---

3.6. ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?

---

---

---

3.7. ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

---

---

---

¡Muchas gracias!

Instrumento 4. Guía de entrevista orientada a otras instituciones que tienen programas de empleo

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_ Institución: \_\_\_\_\_

1. A partir de su experiencia institucional ¿Podría indicarnos qué conoce usted del Programa PRONAE?
2. ¿Puede describirnos qué tipo de servicios brinda el Programa PRONAE?
3. ¿Qué servicios o programas brinda su institución para promover la generación de empleo?
4. ¿Cómo se diferencian esos servicios de los ofrecidos por el Programa PRONAE?
5. ¿Con cuáles programas de empleo que ejecuta su institución tendrían que coordinar el Programa PRONAE?
6. ¿De qué manera podría coordinar su institución con el Programa PRONAE para complementar esfuerzos?
7. ¿Considera usted que el Programa PRONAE está duplicando esfuerzos/acciones con otros programas de empleo a nivel nacional?
8. ¿Cómo podría vincularse el Programa PRONAE con otros programas y proyectos en materia empleo a nivel nacional?
9. ¿Cuáles son los espacios de coordinación en materia de empleo a nivel nacional, en los cuales debería estar presente el Programa PRONAE?
10. ¿Son pertinentes todas las modalidades del Programa PRONAE para garantizar su sostenibilidad?
11. ¿Qué aspectos tendrían que visualizarse en el Programa PRONAE en un posible rediseño?
12. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?
13. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

Instrumento 5. Guía de entrevista orientada a otros actores del MTSS

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_  
Tiempo de trabajar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: \_\_\_\_\_

1. ¿Cuál diría usted que es su nivel de conocimiento sobre los siguientes elementos del Programa PRONAE?

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
a. Definición de su población meta					
b. Los criterios de escogencia utilizados para la selección de la población beneficiaria					
c. El marco normativo que le dio origen					
d. Sus objetivos					
e. Sus metas					
f. La problemática que le dio origen y este pretende solventar					
g. Los indicadores que el Programa utiliza para medir sus resultados					
h. los servicios que el Programa brinda					
i. Las distintas modalidades de trabajo del Programa					
j. Los recursos financieros e insumos con los que cuenta el Programa para su ejecución					
k. El monitoreo/seguimiento que se realiza a sus objetivos y metas					
l. Su articulación interinstitucional con otros programas de empleo a nivel nacional					
m. Su articulación intrainstitucional con otros programa de empleo a nivel del MTSS					
o. La estructura organizativa del Programa					
p. Los principales resultados del Programa					

2. ¿Considera usted que el Programa PRONAE está duplicando esfuerzos/acciones con otros programas de empleo a nivel nacional?
3. ¿Cómo podría vincularse el Programa PRONAE con otros programas y proyectos en materia empleo a nivel nacional?
4. ¿Cuáles son los espacios de coordinación en materia de empleo a nivel nacional, en los cuales debería estar presente el Programa PRONAE?
5. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?
6. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

#### Instrumento 6. Guía de entrevista orientada a jefes del MTSS

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
 Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

1. Desde su perspectiva, ¿Cuál es la problemática que el Programa PRONAE pretende solventar?
2. ¿Puede describirnos qué tipo de servicios brinda el Programa PRONAE?
3. Desde su perspectiva, ¿Cuál es la población meta del Programa PRONAE?
4. ¿Considera usted que el Programa PRONAE está duplicando esfuerzos/acciones con otros programas de empleo a nivel nacional?
5. ¿Cómo podría vincularse el Programa PRONAE con otros programas y proyectos en materia empleo a nivel nacional?

6. ¿Qué aspectos tendrían que visualizarse en el Programa PRONAE en un posible rediseño?
7. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?
8. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

Instrumento 7. Guía de entrevista orientada a jerarcas de la DESAF

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
 Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

1. A partir de su experiencia institucional ¿Podría indicarnos qué conoce usted del Programa PRONAE?
2. ¿Puede describirnos qué tipo de servicios brinda el Programa PRONAE?
3. ¿Cómo se establecen los objetivos y las metas de cumplimiento del Programa PRONAE?
4. ¿Cuáles indicadores posee actualmente el Programa PRONAE para medir sus resultados?
5. ¿De qué forma se realiza el monitoreo y seguimiento de los objetivos y las metas del Programa PRONAE?
6. ¿De qué forma se realiza la asignación de recursos al Programa PRONAE para el cumplimiento de sus funciones?
7. ¿De qué forma se realiza el seguimiento en la ejecución presupuestaria del Programa PRONAE?
8. ¿Considera usted que el Programa PRONAE está cumpliendo de forma satisfactoria sus metas de planificación propuestas?
9. Desde su experiencia, ¿Cuáles han sido los principales problemas/obstáculos presentados en el marco del Programa PRONAE, para el cumplimiento de sus objetivos y metas?
10. Desde su experiencia, ¿Cuáles han sido los planes de mejora, implementados en el marco del Programa PRONAE para solventar el rezago en el cumplimiento de sus metas?
11. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son las 3 principales fortalezas del Programa PRONAE?
12. Desde su perspectiva, ¿Cuáles son los 3 principales puntos de mejora del Programa PRONAE?

Instrumento 8. Guía de entrevistas a personas expertas en materia de empleo

Informante: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_  
 Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

1. ¿Cuáles es la situación actual del mercado laboral?
2. ¿Cuáles son las necesidades actuales del mercado laboral?
3. ¿Cuáles son las principales limitantes en el acceso al empleo en nuestro país?
4. Desde su conocimiento ¿Cuál es la estrategia que tiene el Gobierno para combatir el desempleo? ¿De qué forma se adapta a las necesidades del país?
5. El PRONAE brinda las modalidades de obra comunal, obra comunal indígena, capacitación e ideas productivas ¿Considera usted que dichas modalidades se adaptan al problema del desempleo en Costa Rica

6. ¿Cuáles considera usted que podrían ser las opciones para reducir el índice de desempleo en Costa Rica?
7. ¿Cómo podría el PRONAE vincularse a otras modalidades de empleo en el país?

#### Instrumento 9. Guía de encuesta telefónica con población beneficiaria del PRONAE

Buenos días, mi nombre es \_\_\_\_\_, y le llamo de parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, institución a cargo del desarrollo de la evaluación para la mejora del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Por lo que le pedimos que por favor nos ayude a completar una pequeña encuesta telefónica, el cual tiene una duración aproximada de 10 minutos.

Es importante que sepa que toda la información que nos proporcione es de carácter confidencial, y que su participación es de forma voluntaria.

¿Me permite aplicarle la encuesta?

1. ¿Cómo se enteró usted de los proyectos del MTSS?

- Por medio de la Asociación de Desarrollo Integral (ADI)
- Por medio de la ASADA
- A través de la Municipalidad
- Directamente con el MTSS
- Por medio de una persona conocida
- Por medio de la Junta de Educación
- No sabe/ no responde
- Otra

2. ¿Participó usted en algún otro año en proyectos con el MTSS?

- 2013
- 2014
- 2015
- 2015
- 2016
- 2017
- No sabe/ no responde
- No participo (Pase a la pregunta 4)

3. ¿En qué tipo de proyectos participo?

- Limpieza de calles, mantenimiento de caminos
- Reforestación de cuencas

- Construcción de salones comunales, aulas, enmallado de escuela entre otras
- Recibió capacitaciones para mejorar sus posibilidades de ingresar al mercado laboral
- Recibió capacitaciones para desarrollar o fortalecer un emprendimiento-pyme
- Recibió capacitaciones de emplaté
- No sabe/ no responde
- Otra

4. ¿En qué medida considera usted que los proyectos en lo que participo contribuyeron a solucionar la problemática de desempleo de su comunidad?

- Nada
- Poco
- Algo
- Bastante
- Mucho

5. ¿En qué medida considera usted que los proyectos en lo que participo contribuyeron a mejorar o construir infraestructura en su comunidad?

- Nada
- Poco
- Algo
- Bastante
- Mucho

6. ¿en qué medida considera usted que los proyectos en los que participo contribuyeron a la generación de sus ingresos económicos temporales?

- Nada
- Poco
- Algo
- Bastante
- Mucho

7. ¿En qué medida considera usted que los proyectos en los que participó le ayudaron a generar un empleo?

- Nada
- Poco
- Algo
- Bastante
- Mucho

8. ¿En qué medida considera usted que los proyectos en los que participó contribuyeron a crear opciones de capacitación para personas desempleadas en su comunidad?

- Nada
- Poco
- Algo
- Bastante
- Mucho

9. ¿En qué medida considera usted que los proyectos en los que participó contribuyeron a mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias?

- Nada
- Poco
- Algo
- Bastante
- Mucho

10. ¿Cuáles considera usted que son los aspectos positivos o beneficios de los proyectos desarrollados por el MTSS (a nivel personal)?

- Generación de ingresos económicos temporales
- Contar con opciones de capacitación para mejorar sus opciones de ingreso al mercado laboral
- Contar con opciones de capacitación para desarrollar o fortalecer un emprendimiento-pyme
- Participar en espacios comunitarios (por ejemplo: reuniones)
- Fortalecimiento de habilidades como la disciplina y la responsabilidad
- Contar con la certificación-títulos de cursos
- No sabe/ no responde
- Otra

11. ¿Cuáles son las principales problemáticas en materia de empleo que afectan a su comunidad?

- Empleo ocasional (ejemplo: agricultura, turismo)
- Falta de opciones de empleo para personas jóvenes
- Falta de opciones de empleo para mujeres
- Ausencia de opciones de empleo (en general para toda la población)
- No sabe/ no responde
- Otra

12. ¿Considera usted que su participación en los proyectos del MTSS le ayudo a mejorar sus situación de empleo?

- Si
- No
- No sabe/ no responde

14. ¿Por qué?

15. ¿Trabaja actualmente?

- Si
- No

15. ¿Cuáles considera usted que son los principales aspectos de mejora de los proyectos desarrollados con el MTSS?

16. ¿Cuál es su edad?

17. ¿Cuál es su nacionalidad?

- Costarricense
- Nicaragüense
- Otra

18. ¿Cuál es su nivel de escolaridad?

- No tiene estudios
- Primaria incompleta
- Primaria completa
- Secundaria incompleta
- Secundaria completa
- Estudios técnicos incompletos
- Estudio técnicos completos
- Universidad incompleta
- Universidad completa

19. Lugar de residencia (preguntar por provincia y cantón)

20. Sexo de la persona informante

( ) Mujer

( ) Hombre

#### Instrumento 10. Consentimiento Informado

##### CONSENTIMIENTO INFORMADO

Nombre del estudio: Evaluación del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Nombre de la persona participante: \_\_\_\_\_

Nombre de la persona evaluadora: \_\_\_\_\_

A. Propósito del estudio: El presente estudio tiene como finalidad evaluar el diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo, para contribuir a la mejora de su coherencia y racionalidad en relación con los servicios de empleo brindados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

B. ¿Qué se hará?: Usted fue seleccionado (a) para participar del presente grupo focal, debido al rol que desempeña como beneficiario (a), o encargado (a) del desarrollo del Programa, por lo que su experiencia y conocimientos son de gran importancia para el análisis del mismo.

C. Riesgos: El participar de este proceso de evaluación, no implicará ningún riesgo físico, patrimonial o de otra índole para usted, ni para ninguno de sus familiares o personas cercanas.

D. Beneficios: Como resultado de su participación en esta evaluación, no obtendrá ningún beneficio directo, sin embargo, toda la información que usted proporcione será de utilidad para el aprendizaje, desarrollo de conocimientos, recomendaciones y mejoras al trabajo que se realiza en PRONAE, así como para el planteamiento del rediseño del mismo.

E. Su participación es voluntaria. Tiene el derecho de negarse a participar o a discontinuar su participación en el momento que así lo desee.

F. Su participación en este estudio, es de carácter confidencial, por lo que toda la información resultante de la misma será utilizada exclusivamente para el desarrollo de la presente evaluación.

G. No recibirá ningún tipo de pago por participar del proceso de evaluación.

H. Todas las opciones de respuesta son igualmente importantes y válidas, por lo que tendrá total libertad de expresar su opinión y punto de vista.

I. Al firmar este documento, no asume ningún compromiso ni renuncias a ningún derecho.

J. Se realizará registro fotográfico y de audio de las distintas actividades sólo si usted está de acuerdo con ello.

K. Antes de dar su autorización para esta evaluación, debió haber hablado con Maritza Rojas o Jenyel Contreras sobre el mismo, y ellas debieron haber contestado satisfactoriamente todas sus preguntas. Si quisiera mayor información, puede obtenerla llamando a los números de teléfono 8349-1443 y 8690-2266, cuando así lo requiera.

L. Recibirá una copia de esta fórmula firmada para su uso personal.

### CONSENTIMIENTO

He leído o se me ha leído, toda la información descrita en esta fórmula, antes de firmarla. Se me ha brindado la oportunidad de hacer preguntas y éstas han sido contestadas en forma adecuada. Por lo tanto, accedo a participar como sujeto de investigación en esta evaluación.

---

Nombre, firma y cédula de la persona participante

Fecha

---

Nombre, firma y cédula de la persona evaluadora

Fecha

Instrumento 11. Ficha técnica para el desarrollo de los grupos focales según modalidad de trabajo del Programa PRONAE

#### Estrategia metodológica

Los grupos focales corresponden a una técnica de investigación cualitativa, en donde se reúne a un pequeño grupo de personas guiadas por una o dos personas moderadoras que facilita la sesión, a través de una entrevista grupal abierta y semiestructurada. En el marco de la presente evaluación, será utilizada para ahondar en la forma en que las distintas modalidades del Programa PRONAE son implementadas en los distintos cantones del país, a partir de los conocimientos, experiencias y participación de la población beneficiaría directa en cada una de ellas; así como de otros actores claves (ASADAS, Juntas de Educación, Cooperativas, entre otras) de interés para el proceso evaluativo que se desarrolla.

En total se desarrollaran 15 grupos focales, 4 grupos focales por modalidad: uno orientada a la población beneficiaria directa, otro orientado a otros actores claves de interés, uno en zona urbana y otro en zona rural, a excepción de la obra comunal indígena, el cual no será desarrollado en zona urbana.

Para el desarrollo de los mismos, se hará uso de metodologías participativas y de educación popular, que propicien un espacio de horizontalidad y confianza, de forma que todas las personas que asistan puedan expresar sus opiniones, e inquietudes con libertad, siempre en apego al respeto de los derechos humanos.

Se hará entrega de un consentimiento informado a cada una de las personas que asistan a la actividad, de forma que puedan tener claridad sobre el proceso evaluativo que se desarrolla, así como su participación en el mismo. Siempre que sea posible, se contará con registros fotográficos y de audio de cada una de las sesiones, de forma que se facilite el posterior análisis de la información resultante de las mismas. Se contará con preguntas generadoras que ayudarán a orientar la discusión, las mismas son detalladas a continuación.

### 1. Grupos focales: Modalidad de capacitaciones

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: inicio: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ final: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
 Lugar: \_\_\_\_\_ Cantidad de asistentes: hombre: \_\_\_\_\_ mujeres: \_\_\_\_\_

Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con la población beneficiaria	Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con otros actores
<p>1-¿Qué tipo de capacitaciones han recibido en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>2-¿Qué tipo de capacitaciones (temáticas) son de mayor interés para ustedes?</p> <p>3-¿Consideran ustedes que estas capacitaciones se ajustan a sus necesidades etareas/culturales/de género?</p> <p>4-¿Consideran ustedes que las capacitaciones recibidas en el marco del Programa PRONAE se ajustan a sus necesidades de empleo? ¿Por qué?</p> <p>5-¿Consideran ustedes que el tipo de capacitaciones recibidas en el marco del Programa PRONAE, les ayudan a fortalecer habilidades para la búsqueda de empleo? ¿De qué forma?</p> <p>6-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?</p>	<p>1-¿De qué forma se identifican las necesidades de capacitación que se pretenden solventar en las comunidades, en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>2-¿Qué tipo de capacitaciones se brindan en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>3-¿Cómo se llevan a cabo esas capacitaciones? (indagar sobre el lugar donde se desarrollan, materiales utilizados, temáticas abordadas, duración de las capacitaciones, entre otras)</p> <p>4-¿Qué tipo de capacitación (temáticas) son las de mayor interés para la población beneficiaria?</p> <p>5-¿Cuáles son las características/necesidades de la población beneficiaria a la que se orientan los procesos de capacitación?</p> <p>6-¿Consideran ustedes que existe una oferta de capacitación acorde a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria?</p> <p>7-¿Consideran ustedes que son pertinentes las capacitaciones que se desarrollan en el marco del Programa PRONAE, con las necesidades de empleo de la población beneficiaria?</p> <p>8-¿Cuáles han sido las principales dificultades o retos que se les han presentado en el desarrollo de las capacitaciones brindadas en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>9-¿Qué aspectos son de importancia para mejorar los procesos de capacitación desarrollado</p> <p>10-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?</p>

### 2. Grupos focales: Modalidad de Ideas Productivas

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: inicio: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ final: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
 Lugar: \_\_\_\_\_ Cantidad de asistentes: hombre: \_\_\_\_\_ mujeres: \_\_\_\_\_

Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con la población beneficiaria	Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con otros actores
<p>1-¿Podrían explicarnos qué comprenden ustedes por ideas/actividades productivas?</p> <p>2-¿Qué tipo de actividades productivas han desarrollado en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>3-¿Han recibido algún tipo de capacitación/orientación para el desarrollo de sus actividades productivas?</p> <p>4-¿Se les ha dotado de algún tipo de recurso físico o financiero, en el marco del Programa PRONAE, para el desarrollo de sus actividades productivas?</p> <p>5-¿Han recibido algún tipo de seguimiento/acompañamiento por parte de funcionarios (as) del Programa PRONAE en el desarrollo de sus ideas productivas?</p> <p>6-¿Consideran ustedes qué este tipo de actividad se ajustan a las necesidades de empleo de su cantón? ¿Por qué?</p> <p>7-¿Consideran ustedes que este tipo de iniciativas se ajustan a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria?</p> <p>8-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?</p>	<p>1-¿Podrían explicarnos qué comprenden ustedes por ideas/actividades productivas?</p> <p>2-¿Cuál es la población beneficiaria de este tipo de iniciativas?</p> <p>3-¿Qué tipo de seguimiento se realiza al desarrollo de las actividades productivas implementadas en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>4-¿Consideran ustedes qué este tipo de actividad se ajustan a las necesidades de empleo de su cantón? ¿Por qué?</p> <p>5-¿Se dota a las personas de algún tipo de recurso físico o financiero, en el marco del Programa PRONAE, para el desarrollo de sus actividades productivas?</p> <p>6-¿Se les brinda algún tipo de capacitación/orientación a las personas para el desarrollo de sus actividades productivas?</p> <p>7-¿Consideran ustedes que este tipo de iniciativas se ajustan a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria?</p> <p>8-¿Qué tipo de actividades productivas se han desarrollado en su cantón en el marco del Programa PRONAE?</p> <p>9-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?</p>

### 3. Grupos focales: Modalidad de Obra Comunal

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: inicio: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ final: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
 Lugar: \_\_\_\_ Cantidad de asistentes: hombre: \_\_\_\_ mujeres: \_\_\_\_

Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con la población beneficiaria	Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con otros actores
1-¿Cuál es la población beneficiaria de este tipo de iniciativas? 2-¿Consideran ustedes que este tipo de iniciativas se ajustan a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria? 3-¿Consideran ustedes que este tipo de actividad se ajustan a las necesidades de empleo de su cantón? ¿Por qué? 4-¿Qué tipo de obras se han desarrollado en su cantón en el marco del Programa PRONAE? 5-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?	1-¿De qué forma se identifican las necesidades de infraestructura que se pretenden solventar en las comunidades? 2-¿Cuál es la población beneficiaria de este tipo de iniciativas? 3-¿Qué tipo de obras se han desarrollado en el marco del Programa PRONAE? 4-¿Cómo son llevadas a cabo? (indagar sobre tiempo, recursos, seguimiento, entre otras) 5-¿Consideran ustedes que este tipo de iniciativas se ajustan a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria? 6-¿Consideran ustedes que este tipo de actividad se ajustan a las necesidades de empleo de su cantón? ¿Por qué? 7-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?

### 4. Grupos focales: Modalidad de Obra Comunal en Territorio Indígena

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: inicio: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ final: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
 Lugar: \_\_\_\_ Cantidad de asistentes: hombre: \_\_\_\_ mujeres: \_\_\_\_

Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con la población beneficiaria	Preguntas/temáticas generadoras para trabajar con otros actores
1-¿Cuál es la población beneficiaria de este tipo de iniciativas? 2-¿Consideran ustedes que este tipo de iniciativas se ajustan a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria? 3-¿Consideran ustedes que este tipo de actividad se ajustan a las necesidades de empleo de su cantón? ¿Por qué? 4-¿Qué tipo de obras se han desarrollado en su cantón en el marco del Programa PRONAE? 5-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?	1-¿De qué forma se identifican las necesidades de infraestructura que se pretenden solventar en las comunidades? 2-¿Cuál es la población beneficiaria de este tipo de iniciativas? 3-¿Qué tipo de obras se han desarrollado en el marco del Programa PRONAE? 4-¿Cómo son llevadas a cabo? (indagar sobre tiempo, recursos, seguimiento, entre otras) 5-¿Consideran ustedes que este tipo de iniciativas se ajustan a las necesidades de etareas/culturales/de género de la población beneficiaria? 6-¿Consideran ustedes que este tipo de actividad se ajustan a las necesidades de empleo de su cantón? ¿Por qué? 7-¿De qué forma este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población que participa de ellas?

**Instrumento 12. Lista de asistencia: grupos focales con Municipalidades**

Grupo focal: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_ Lugar: \_\_\_\_\_

	Nombre	Sexo	Edad	Teléfono	Correo electrónico	Puesto que ocupa en la Municipalidad
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						
10.						
11.						
12.						
13.						
14.						
15.						
16.						
17.						
18.						
19.						
20.						

**Instrumento 13. Lista de asistencia: grupos focales con población beneficiaria**

Grupo focal: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_ Lugar: \_\_\_\_\_

	Nombre	Sexo	Edad	Teléfono	Correo electrónico	Lugar de residencia
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						
10.						
11.						
12.						
13.						
14.						
15.						
16.						
17.						
18.						
19.						
20.						

Anexo 4. Tabla de concordancia de las interrogantes de evaluación según instrumento de recolección de información

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Técnica	Instrumento	Informante	Interrogantes	
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción c	
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción c, opción o	Preguntas: 1, 2, 10, 11, 12, 13
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Preguntas: 21, 28
		1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS Gestores (as) de empleo	-	Preguntas: 2, 10, 24, 25, 26, 27, 28
	2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción h	Preguntas: 15, 16, 23
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción d, opción e, opción f	Preguntas: 4, 5
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción g, opción j, opción p	Preguntas: 8
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Pregunta: 9
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción f, opción h	Preguntas: 4, 14, 15, 16
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción f	Preguntas: 4, 5, 6, 21
	3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción l	Preguntas: 19, 20
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Gestores (as) de empleo	-	Preguntas: 19, 20
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Pregunta 19
Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿Son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción o	Preguntas: 5, 6, 7, 8, 9, 10, 24, 25, 26, 27, 28
		4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción a, opción b	Preguntas: 6, 17, 18

		4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción a, opción b	Preguntas: 6, 17, 18
		4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción f, opción h, opción i	Preguntas: 5, 6, 7, 14, 15
		4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	-
	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1. Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción m	Preguntas: 19, 20
		5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción m	Preguntas: 19, 20
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción h, opción i, opción m	Pregunta: 5, 7, 14, 15, 19, 20, 21
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción h, opción i	Preguntas: 5, 6, 19, 20
	6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción h, opción i	Preguntas: 4, 5, 6, 7
		6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Pregunta: 22
		se dirige? eficacia	6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-
Sostenibilidad	7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción j	Preguntas: 2, 8, 9, 25, 26, 27, 28
		7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción f, opción h, opción i	Preguntas: 4, 5, 6, 7
		7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Preguntas: 27, 28
		7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	-
		7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción i	Preguntas: 7, 21
	8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?	8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	Escala Likert: opción e, opción g, opción k	Preguntas: 14, 21, 23, 24
		8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Pregunta: 28
		8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	-
		8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Preguntas: 15, 16
		8.5 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Analistas de Proyectos MTSS	-	Preguntas: 15, 16

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Técnica	Instrumento	Informante	Interrogantes	
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción c	Pregunta: 4
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción c, opción o	Preguntas: 1, 2, 14
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	Preguntas: 15, 19
		1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	Preguntas: 2, 14, 15
	2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción h	-
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción d, opción e, opción f	Pregunta: 4
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción g, opción j, opción p	Pregunta: 7
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	Pregunta: 19
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción f, opción h	Pregunta: 11
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción f	-
	3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción l	Pregunta: 17
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	Preguntas: 16, 17
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	-
Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿Son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción o	-
		4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción a, opción b	-

		4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción a, opción b	-
		4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción f, opción h, opción i	-
		4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	-
	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1. Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción m	-
		5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción m	Pregunta: 17
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción h, opción i, opción m	-
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción h, opción i	-
	6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción h, opción i	-
		6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	-
	Sostenibilidad	se dirige? eficacia	6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-
7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?		7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción j	Preguntas: 7, 14, 18, 19
		7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción f, opción h, opción i	-
		7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	Preguntas: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15
		7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	Preguntas: 7, 8
		7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción i	-
8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?		8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	Escala Likert: opción e, opción g, opción k	Preguntas: 4, 5, 6
		8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	-
		8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	-
		8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Dirección de Planificación	-	-

Crterios de evaluaci3n	Preguntas de evaluaci3n	Subpreguntas de evaluaci3n	T3cnica	Instrumento	Informante	Interrogantes		
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n c	Escala Likert 2: opci3n a	Preguntas: 3.1.
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operaci3n del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n c, opci3n o	Escala Likert 2: opci3n b, opci3n c, opci3n d	-
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operaci3n del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	Escala Likert 2: opci3n c, opci3n d	Preguntas: 3.5.
		1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecuci3n del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	Escala Likert 2: opci3n c, opci3n d	Preguntas: 3.4.
	2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n h	Escala Likert 2: opci3n a, opci3n b	Preguntas: 3.1.
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n d, opci3n e, opci3n f	-	Preguntas: 3.1.
		2.3 ¿Es adecuada la relaci3n entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n g, opci3n j, opci3n p	-	Preguntas: 3.4., 3.7.
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecuci3n del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n f, opci3n h	Escala Likert 2: opci3n a, opci3n b	Preguntas: 3.1., 3.5.
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n f	Escala Likert 2: opci3n a, opci3n b	Preguntas: 3.1., 3.5.
	3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculaci3n o articulaci3n con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n l	-	-
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculaci3n y coherencia de las modalidades del	4.1 La gesti3n, funcionamiento y la organizaci3n interna del programa ¿Son adecuados para la atenci3n de las necesidades de la poblaci3n objetivo?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opci3n o	Escala Likert 2: opci3n c, opci3n d	-

PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción a, opción b	-	Pregunta: 3.2.
	4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción a, opción b	-	Pregunta: 3.2.
	4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción f, opción h, opción i	Escala Likert 2: opción a, opción b	Pregunta: 3.2., 3.5.
	4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1.Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción m	-	-
	5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción m	-	-
	5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción h, opción i, opción m	Escala Likert 2: opción b	Pregunta: 3.5.
	5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as)	Escala Likert 1: opción h,	Escala Likert 2:	Pregunta: 3.7.
	la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?			municipales	opción i	opción b	
6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige? eficacia	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción h, opción i	Escala Likert 2: opción a, opción b	Pregunta: 3.5.
	6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
	6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	Pregunta: 3.7.
7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción j	-	Pregunta: 3.4., 3.7.
	7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción f, opción h, opción i	Escala Likert 2: opción a, opción b	-
	7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	Preguntas: 3.3., 3.4., 3.6., 3.7.
	7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
	7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción i	-	Pregunta: 3.5.
8. ¿Qué cambios pueden implementarse en	8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	Escala Likert 1: opción e, opción g,	Escala Likert 2: opción c	Preguntas: 3.5., 3.6.

el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?	8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	Pregunta: 3.7.
	8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
	8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
	8.5 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?	Encuesta online	Guía de encuesta	Gestores (as) municipales	-	-	-
	opción k						

Crterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Técnica	Instrumento	Informante	Interrogantes
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Pregunta: 1
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-

	2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Pregunta: 13	
		2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Pregunta: 2	
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-	
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-	
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-	
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-	
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-	
		3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Pregunta: 3, 6	
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Pregunta: 7, 8, 9	
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Preguntas: 4, 5	
		3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?					

Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿Son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1.Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Preguntas:7, 8
		5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
	6. ¿De qué manera el diseño del	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige? eficacia	6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-	
	6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Pregunta: 11	
Sostenibilidad	7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	Preguntas: 12, 13
		7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
	8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos- impactos) en la población beneficiaria?	8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-
		8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otras instituciones	-

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Técnica	Instrumento	Informante	Interrogantes	
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción c	-
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción c, opción o	-
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-
		1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-
	2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción h	-
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción d, opción e, opción f	-
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción g, opción j,	-
						opción p	
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción f, opción h	-
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción f	-
	3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción l	Pregunta: 3
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	Pregunta: 2, 4
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-
Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿Son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción o	Pregunta: 5
		4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción a, opción b	-

		4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción a, opción b	-	
		4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción f, opción h, opción i	-	
		4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	
	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1.Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción m	Preguntas: 2, 3	
		5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción m	Pregunta: 3, 4	
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción h, opción i, opción m	-	
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción h, opción i	-	
	6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción h, opción i	-	
		6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	
	Sostenibilidad	que se dirige? eficacia	6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	Preguntas: 5, 6
		7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción j	-
			7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción f, opción h, opción i	-
			7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	Pregunta: 6
7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?			Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	
7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?			Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción i	-	
8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?		8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	Escala Likert: opción e, opción g, opción k	-	
		8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	
		8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	
		8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	
		8.5 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Otros actores MTSS	-	-	

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Técnica	Instrumento	Informante	Interrogantes
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	Preguntas: 1, 3
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
	2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	Pregunta: 2
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
	3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	Pregunta: 5
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intra-institucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	Preguntas: 4, 8
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	Pregunta 5
Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿Son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–
		4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	–

		4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1. Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
	6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige? eficacia	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
	<b>Sostenibilidad</b>	7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS

	diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	Preguntas: 6, 7, 8
		7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
	8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?	8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-
		8.5 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas MTSS	-

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Subpreguntas de evaluación	Técnica	Instrumento	Informante	Interrogantes
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Pregunta: 1, 3
	PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?		Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-	
1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?		Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-	
2. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?		2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Pregunta: 2
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Pregunta: 3
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Preguntas: 4, 6, 7, 8
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y oportuna?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz		3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intrainstitucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-	
	3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intrainstitucional?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-	
Eficiencia y eficacia	4. ¿Cuál es el grado de vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	4.1 La gestión, funcionamiento y la organización interna del programa ¿Son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
		4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
		4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
		4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
		4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa ¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-
	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son	5.1. Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	-

	pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
	6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige? eficacia	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		6.2 ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Pregunta: 12
<b>Sostenibilidad</b>	7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Preguntas: 9, 10, 11, 12
		7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
		7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–
8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?	8.1 ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–	
	8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–	
	8.3 ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	Preguntas: 3, 4, 5	
	8.4 ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–	
	8.5 ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?	Entrevistas semiestructuradas	Guía de entrevista	Jerarcas DESAF	–	

### Anexo 5: Matriz de evaluación completa

criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
Pertinencia	1. ¿En qué medida el diseño del PRONAE es pertinente con el marco normativo institucional (MTSS, DNE y DGEN)?	1.1 El diseño del programa se ajusta al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo	Vinculación del diseño del Programa con el marco institucional y normativa existente en materia de empleo	Revisión documental (normativa y diseño) Grupo focal con personal técnico de PRONAE Entrevistas semiestructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo y al personal de	Documentación Informantes claves	Número de objetivos que se ajustan entre número de objetivos del programa.	Grado de congruencia y ajuste	Análisis de contenido y discurso Triangulación información
		1.2 ¿La estructura organizacional y el esquema de operación del	Relación de la estructura organizacional y el esquema de			Nivel de ajuste de la estructura organizacional y el esquema de operación	Grado de Congruencia	
criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		PRONAE se ajustan al marco normativo institucional y sus objetivos en materia de empleo?	operación con el marco normativo en materia de empleo	PRONAE Análisis bibliográfico		al marco normativo institucional.		
		1.3 Si el diseño del programa, la estructura organizacional y el esquema de operación del PRONAE no se ajustan al marco normativo. ¿Cuál sería la nueva propuesta del diseño?	Valoración del nivel de congruencia del diseño del programa, estructura organizacional y esquema de operación con el marco operativo, y propuesta de mejora del diseño.			Nueva propuesta de diseño.	Grado de Congruencia	
		1.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PRONAE? En caso afirmativo ¿Cuáles son y cómo se puede resolver?	Identificación de limitaciones en aspectos organizacionales y de procedimiento y alternativas de solución.			Cantidad de limitaciones en aspectos organizacionales y de procedimiento identificados. Número de alternativas de solución identificadas.	Número y tipo de limitaciones.	

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos	
Eficacia y eficiencia	2. ¿En qué medida el diseño del PRONAE permite el cumplimiento de sus objetivos y resultados en la dinámica de trabajo actual?	2.1 ¿El PRONAE está brindando los servicios y productos previstos en el diseño?	Análisis del grado de ejecución (servicios y productos) del PRONAE con lo previsto en el diseño.	Revisión documental Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo e	Documentación Informantes claves	Número de servicios y productos brindados por PRONAE entre el número de servicios y productos previstos en el diseño.	Nivel de ejecución	Análisis de contenido Triangulación Análisis de mapeo de actores	
		2.2 ¿Los objetivos de PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Integración en el diseño y gestión del programa y las necesidades y requerimientos del mercado de trabajo.	Instituciones y actores de otras Instituciones Públicas y personas expertas en temas de empleo. Mapeo de actores		Relación de los objetivos con las expectativas y necesidades de la población beneficiaria.	Número de objetivos del PRONAE que son congruentes con las necesidades del mercado laboral detectadas en las entrevistas y de acuerdo al criterio de especialistas.		Nivel de congruencia entre objetivos y necesidades.
						Integración en el diseño del programa de: características y cuantificación de su población objetivo y meta (diferencias en	Número de objetivos del PRONAE que se adaptan a las necesidades planteadas por la población objetivo en los grupos focales y entrevistas en el trabajo de campo		Nivel de relación
							Número de objetivos del PRONAE que se adaptan a las características de la población objetivo entre los objetivos del PRONAE. Número de objetivos		Nivel de relación
Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos	
			tipos de modalidad y su implementación) a nivel nacional			del PRONAE que establecen la diferenciación de la población objetivo por modalidades entre los objetivos del PRONAE.			
		2.3 ¿Es adecuada la relación entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) disponibles y los resultados alcanzados?	Análisis de los resultados alcanzados en relación de los recursos disponibles.			Los resultados alcanzados son coherentes con los recursos financieros, humanos y tecnológicos.	Nivel de ejecución de los recursos y los resultados alcanzados.		
		2.4 Si no cuenta con los recursos necesarios, ¿Cuál sería la propuesta con los recursos que se tienen, para el cumplimiento de esos objetivos?	Análisis de proyección presupuestaria de acuerdo a las actividades y metas planteadas en relación con los objetivos.			Nueva propuesta de recursos para el cumplimiento de objetivos.	Nivel de proyección presupuestaria.		
		2.5 A partir de la dinámica del mercado de trabajo actual ¿La ejecución del programa permite que los servicios se brinden de forma eficaz y	Análisis de la dinámica actual en relación al cumplimiento de objetivos, metas, ejecución presupuestaria y nivel de			Percepción de las personas de que los servicios se han dado de forma eficaz y oportuna.	Nivel de percepción.		

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		oportuna?	satisfacción de la población beneficiaria.					
		2.6 ¿Cuáles son las necesidades del mercado de trabajo actual sobre las que el PRONAE pudiera tener mayor injerencia?	Proyección de las áreas sobre las cuales debe intervenir el PRONAE de acuerdo a las necesidades del mercado laboral			Análisis de necesidades del mercado de trabajo recopilado en el trabajo de campo.	-Áreas de intervención.	
Eficacia y eficiencia	3. ¿En qué medida el diseño del programa es eficaz en cuanto a su vinculación o articulación con otros programas y servicios de empleo a nivel inter e intra-institucional?	3.1 ¿Cuál es el grado de complementariedad del PRONAE con respecto a otros programas de empleo a nivel nacional?	Análisis de los programas de empleo a nivel nacional y su grado de vinculación con PRONAE Coordinación y articulación con actores estratégicos a lo interno de la institución, tanto a nivel central como regional y con otras instituciones.	Revisión documental Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo e Instituciones y actores de otras Instituciones Públicas y personas expertas en temas de empleo. Mapeo de actores	Documentación Informantes claves	Número de objetivos del PRONAE que son complementarios con otros programas de empleo entre el número de objetivos planteados.	Nivel de vinculación y articulación.	Análisis de contenido Triangulación Análisis de mapeo de actores
		3.2 ¿Cómo podría el programa coordinar a nivel inter e intra-	Establecer el nivel de articulación y			Número de acciones del PRONAE que se duplican con otros	Propuesta de diseño	
Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		institucional para no duplicar, sino complementar esfuerzos en materia de empleo?	coordinación intra e inter institucional a partir del mapeo de actores y su relación con las modalidades de ejecución definidas para PRONAE			programas del Estado entre el número de acciones que ejecuta el PRONAE. Número de acciones del PRONAE que se complementan con otros programa del Estado entre el número de acciones que ejecuta el PRONAE.		
		3.3 ¿Cuáles serían las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo a nivel inter e intra-institucional?	Establecer las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo inter e intra-institucional Coordinación y articulación con actores estratégicos a lo interno de la institución, tanto a nivel central como regional y con otras instituciones			Propuesta de las modalidades del PRONAE que se pueden complementar con otros programas de empleo.	Propuesta de diseño.	
Pertinencia	4. ¿Cuál es el grado de	4.1 La gestión, funcionamiento y la	Definición explícita y	Revisión documental	Documentación Informantes	Nivel de congruencia de la gestión,	Nivel de coherencia y	Triangulación de la información.

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
	vinculación y coherencia de las modalidades del PRONAE en relación con la oferta Programática del MTSS y de la DNE?	<p>organización interna del programa ¿son adecuados para la atención de las necesidades de la población objetivo?</p> <p>4.2 ¿La población objetivo del programa está claramente caracterizada (sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)? En caso negativo ¿Cuáles serían los principales criterios a tomar en cuenta para esto?</p>	<p>consistencia de la lógica causal del programa ejecución (insumos, actividades, productos, efectos e impactos) Definición de la organización interna del programa a partir de las necesidades de la población.</p> <p>Nivel de definición de la población objetivo en el diseño del programa. Caracterización a partir de las necesidades y criterio experto de la población beneficiaria. Criterios para la escogencia de la población</p>	Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo, y con las entidades participantes en la gestión de PRONAE. Grupos focales con población beneficiaria, con personal técnico de PRONAE y Municipalidades. Encuesta con población beneficiaria	<p>claves</p> <p>Documentación Informantes claves</p> <p>Población beneficiaria</p> <p>Documentación Informantes claves</p> <p>Documentación Informantes claves</p> <p>Documentación Informantes claves</p>	<p>funcionamiento y la organización interna del programa entre las necesidades de la población objetivo.</p> <p>Tipo de caracterización y cuantificación de la población del programa entre caracterización por sexo, edad, ubicación geográfica, entre otras) y cuantificada (nacional, regional, local)</p>	<p>consistencia</p> <p>Caracterización. Grado de cobertura</p>	Análisis de contenido y discurso.
Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		<p>4.3 ¿La población objetivo del programa se ajusta al perfil definido y cumple con los criterios de selección establecidos?</p> <p>4.4 ¿Se ajustan las modalidades del PRONAE a las diferentes necesidades de la población objetivo?</p> <p>4.5 ¿La plataforma tecnológica existente es adecuada para el desarrollo del programa? Si la respuesta es negativa</p>	<p>beneficiaria,</p> <p>Análisis de concordancia entre la población objetivo atendida por el programa y los criterios establecidos en los documentos que le dieron origen.</p> <p>Correspondencia y nivel de consideración de las necesidades actuales de la población objetivo con las modalidades implementadas por PRONAE</p> <p>Análisis de la plataforma existente, y valorarla en función de los criterios de</p>			<p>La selección de la población objetivo es coherente con los criterios establecidos.</p> <p>Tipo de necesidades que atienden las modalidades de PRONAE entre las necesidades de la población objetivo.</p> <p>La información de la plataforma tecnológica contiene los datos necesarios para la implementación del programa de acuerdo a</p>	<p>Nivel de concordancia</p> <p>Nivel de consistencia</p> <p>Nivel de acceso y uso de los datos</p>	

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		¿Cuál sería la propuesta de una adecuada plataforma tecnológica?	accesibilidad, filtros existentes, tipo y utilidad de información generada, entre otros criterios			los objetivos del mismo Propuesta de la nueva plataforma tecnológica		
Pertinencia	5. ¿En qué medida las modalidades del PRONAE son pertinentes para contrarrestarla problemática que lo origina?	5.1. ¿Cuál es la relación operativa y funcional que tiene las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Análisis de la estructura operativa y funcional de PRONAE y su relación con otros servicios y programas del MTSS	Revisión documental Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo.	Documentación Informantes claves	Nivel de relación operativa y funcional que tiene PRONAE con otros programas y servicios del MTSS	Nivel de relación	Triangulación Análisis de contenido y discurso.
		5.2 ¿Cuál debe ser la relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS?	Propuesta de relación operativa y funcional, y mapeo de procesos y procedimientos. Apego y coherencia en la implementación de procesos			Propuesta de relación operativa y funcional entre las modalidades del PRONAE con otros servicios y programas de empleo del MTSS	-Mapeo de procesos	
		5.3 ¿Cuáles son las modalidades que mejor se ajustan a la oferta programática del MTSS?	Analizar el grado de correspondencia entre las modalidades existentes y la			Nivel de ajuste de las modalidades del PRONAE con la oferta programática del MTSS en relación a las modalidades del	Propuesta de diseño	
Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
			oferta programática del MTSS			PRONAE		
		5.4 ¿Existe alguna modalidad del PRONAE que no se ajusta a la oferta programática de la DNE? ¿Cuál sería la nueva propuesta?	Realizar una nueva propuesta de las modalidades a atender por el PRONAE ajustada a la oferta programática DNE			Nivel de ajuste de las modalidades del PRONAE con la oferta programática de DNE en relación a las modalidades del PRONAE. Propuesta de modalidades que debe tener PRONAE	Propuesta programática.	
Eficacia	6. ¿De qué manera el diseño del PRONAE podría ser eficaz en relación con las necesidades de la población a la que se dirige? eficacia	6.1 ¿Las modalidades del PRONAE se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual?	Analizar en qué medida el programa toma en cuenta las necesidades de la población beneficiaria. Adecuación del diseño del programa para la identificación y captación de la población beneficiaria y perfiles que la misma debe cumplir	Análisis documental Análisis bibliográfico. Entrevistas en línea con Municipalidades Grupos focales con población beneficiaria y con personal técnico de PRONAE. Entrevistas semi estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo, personas expertas en temas	Documentación Informantes claves Población beneficiaria	Número de acciones de las modalidades del PRONAE que se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo actual en relación a las modalidades del PRONAE	Nivel de pertinencia	Triangulación de contenido y discurso
		6.2 ¿Cuál es la	Análisis de la			Tipo de percepción de	Nivel de	

		percepción de los actores involucrados en la gestión del programa respecto a la pertinencia de sus modalidades? ¿Por qué?	percepción y su origen de los diferentes actores respecto a las modalidades de implementación del programa.	de empleo y con las entidades participantes en la gestión de PRONAE. Encuesta población beneficiaria.		los actores involucrados en la gestión del programa sobre las modalidades brindadas.	percepción	
		6.3 ¿Cuál sería una propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina?	Proponer un diseño que integre las modalidades más pertinentes a la problemática que la origina			Propuesta de diseño en la que PRONAE y sus modalidades contribuyan a la problemática que lo origina	Diseño	
Sostenibilidad	7. ¿Qué elementos deben ser considerados en el diseño para garantizar la sostenibilidad del PRONAE	7.1 ¿Los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) existentes son adecuados para la sostenibilidad del Programa?	Grado entre los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) resuelve las necesidades del programa y lo hace sostenible. Nivel de ejecución de los productos. Gestión financiera de los recursos	Análisis documental. Análisis de base de datos Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo. Re diseño del PRONAE		Porcentaje de los recursos (financieros, humanos y tecnológicos) requeridos para la sostenibilidad en relación a los recursos actuales del programa	Nivel de recursos presupuestarios	Triangulación Análisis de contenido y discurso
		7.2 ¿Es pertinente el PRONAE en el contexto del Mercado Laboral para garantizar su sostenibilidad?	Análisis de la pertinencia de oferta programática del PRONAE con las necesidades del mercado laboral		Documentación Informantes claves	Grado en que las modalidades del PRONAE se ajustan al mercado laboral	Nivel de pertinencia.	
		7.3 ¿Cómo pueden reforzarse las fortalezas y solventarse posibles amenazas para garantizar la sostenibilidad del PRONAE?	Identificación de análisis FODA y formas novedosas para garantizar la sostenibilidad del programa.			Tipo de fortalezas y amenazas del Programa PRONAE	Nivel de pertinencia	

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		7.4 ¿Puede el PRONAE fortalecer la fuente de recursos para su ejecución?	Identificación de fuentes de financiamiento del programa. Otros recursos institucionales			Propuesta para fortalecer y maximizar los recursos del PRONAE	Nivel de pertinencia.	
		7.5 ¿Son pertinentes todas las modalidades de PRONAE para garantizar su sostenibilidad?	Sostenibilidad desde diferentes factores asociados.			Número de modalidades del PRONAE que son pertinentes a las necesidades del mercado laboral entre las modalidades del PRONAE	Sostenibilidad.	
Eficacia	8. ¿Qué cambios pueden implementarse en el diseño del programa que permitan obtener resultados (efectos-impactos) en la población beneficiaria?	8.1. ¿Dispone el diseño de PRONAE de mecanismos para medir resultados para cada una de sus modalidades?	Análisis de la medición de resultados que hace el programa por medio de los mecanismos con los que cuenta el MTSS	Análisis documental Análisis bibliográfico. Entrevistas en línea con Municipalidades Grupos focales con población beneficiaria y con personal técnico de PRONAE. Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves Ministerio de Trabajo Encuesta población	Documentación Informantes claves	Número de mecanismos con que cuenta PRONAE para medir los resultados. Tipos de mediciones realizadas por el PRONAE	Medición de resultados	Propuesta de diseño cuasi experimental. Análisis cualitativo Propuesta de diseño cuasi experimental
		8.2 En caso de que no existan mecanismos adecuados ¿Cuál sería la propuesta?	Propuesta de un sistema para monitorear a partir de la construcción de la línea base, metas, indicadores, mecanismos de verificación			Propuesta de sistema de monitoreo y seguimiento	Medición de resultados	
Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
			Propuesta de un modelo cuasi experimental con grupo control y grupo experimental	beneficiaria.				
		8.3. ¿Cuáles son los indicadores que se deben considerar para medir resultados en cada una de sus modalidades?	Análisis y propuesta de los indicadores (insumos, procesos, resultados e impactos) que corresponden con la nueva propuesta de diseño. Propuesta de un sistema para monitorear a partir de la construcción de la línea base, metas, indicadores, mecanismos de verificación			Propuesta de indicadores.	Medición de resultados	
		8.4. ¿Cuáles criterios de selección de los proyectos deberían ser considerados en	Análisis y propuesta de los criterios que corresponden con la nueva			Propuesta de criterios para obtener efectos e impactos.	-Nivel de medición	

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación	Sub preguntas de evaluación	Tema clave de análisis	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Indicadores	Medida o estándar de éxito	Método/técnicas de análisis de datos
		el diseño para poder obtener resultados (efectos e impactos)?	propuesta de diseño, para medir efectos e impactos. Propuesta de un sistema para monitorear a partir de la construcción de la línea base, metas, indicadores, mecanismos de verificación.					
		8.5. ¿Cuál es el grado de idoneidad de los criterios utilizados para la selección de los proyectos según su modalidad?	Selección de criterios de acuerdo a la modalidad de intervención del Programa. Propuesta de un sistema para monitorear a partir de la construcción de la línea base, metas, indicadores, mecanismos de verificación.	Entrevistas semiestructuradas Documentación. Análisis de oportunidades		Propuesta de criterios para obtener efectos e impactos.	-Nivel de medición	

## Anexo 6. Ficha Programa Nacional de Empleo (PRONAE) 2017

Nombre del programa: Programa Nacional de Empleo (PRONAE)

Institución a cargo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Norma legal creación del programa:

Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX, del 30 de octubre 2000. Publicado en La Gaceta No. 215 del 9/11/2000. Decreto Ejecutivo N°037143-MTSS-COMEX.

Otra normativa:

Decreto Ejecutivo N° 35028-MTSS-COMEX, del 16 de enero del 2009. Publicado en la Gaceta No. 28 del 10 de febrero 2009; Decreto Ejecutivo N° 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre 2000 y Decreto Ejecutivo N°37143-MTSS-COMEX, del 18 de abril 2012.

Artículo N°3, inciso I, Ley 8783, Reforma a la Ley 5662 del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Antecedentes del programa

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE) fue creado mediante Decreto Ejecutivo en el año 2000, como un programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que atiende a población en condición

de pobreza y desempleo. El PRONAE fue asignado a la Dirección Nacional de Empleo debido a que la Ley Orgánica del MTSS da la responsabilidad a esa Dirección de impulsar y desarrollar programas concretos para enfrentar el desempleo y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada.

Desde su creación, el PRONAE ha impulsado, por medio de las modalidades que ofrece a la población desempleada, incrementar las posibilidades de ingresar al mercado de trabajo, ya sea mediante la capacitación o el desarrollo de proyectos productivos, trabajando principalmente con el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Las metas del PRONAE se encuentran consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo y enfoca la ejecución de recursos en las zonas donde se tienen los mayores índices de pobreza y desempleo a nivel nacional.

Inicialmente el Programa contaba con tres modalidades: Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación. En el año 2012 se realizó una modificación al Decreto N° 29044 para incluir la modalidad EMPLEATE, que atiende a personas en las mismas condiciones que el PRONAE, pero con las más altas tasas de desempleo dentro de los grupos etarios, que son los jóvenes de 17 a 24 años. Se consideró que muchas personas jóvenes abandonan sus estudios y consecuentemente no acceden al mercado laboral por su baja escolaridad, EMPLEATE apoya a esta población brindando herramientas en cuanto a carreras técnicas – ocupacionales que mejoren su empleabilidad y ofreciendo servicios de intermediación y orientación de empleo.

En el año 2009, mediante la reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 8783, se asigna un porcentaje del Fondo para cubrir el costo de subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país. Por lo tanto, el PRONAE incorpora la modalidad de Obra Indígena atendiendo proyectos de obra comunal en los territorios indígenas del país.

El PRONAE ha incrementado su presupuesto año con año hasta tener más de 15 mil millones de colones para invertir en proyectos.

Unidad Ejecutora: Dirección Nacional de Empleo.

Autoridad responsable de la ejecución del programa:

Lic. Andrés Romero Rodríguez, Director Nacional de Empleo

Teléfono: 2223-7689 Email: andres.romero@mtss.go.cr romero

Lic. Danilo Salas Herrera, Jefe Departamento de Generación de Empleo

Teléfono: 2233-0622 Email: danilo.salas@mtss.go.cr

Sitio web del programa: Sitio web del programa [www.pronae.cr](http://www.pronae.cr) y [www.empleate.cr](http://www.empleate.cr)  
[www.facebook.com/Pronae4x4](https://www.facebook.com/Pronae4x4) y [www.facebook.com/EmpleateCR](https://www.facebook.com/EmpleateCR)

Fecha de inicio: 2000

Objetivo general del programa:

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 del programa:

- Incorporar personas desempleadas y subempleadas mayores de 18 años, en proyectos de construcción de interés comunal presentados por las organizaciones de la comunidad.
- 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.
- 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.
- Apoyar grupos de personas desempleadas o subempleadas interesadas en capacitación para el mejoramiento de su perfil ocupacional (adquirir habilidades, destrezas conocimientos, etc.) o fortalecimiento de sus conocimientos como grupos productivos, se incluyen jóvenes de 15 años en adelante.
- Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes dentro del rango de 17 a 24 años de edad, que no estudian ni trabajan, que además se encuentran en condición de desempleo o inactividad laboral, y se ubican por debajo de la línea de pobreza, mediante capacitaciones, técnicas/ocupacionales, vinculadas con la demanda ocupacional insatisfecha partiendo de los señalamientos del mercado laboral. Se abarca también a Personas Jóvenes con Discapacidad en el rango de los 17 a 35 años, que presentan las condiciones anteriormente descritas.

Contribución del programa con el Plan Nacional y el Plan Anual Operativo:

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, se ha incorporado dentro de la estrategia para el Sector Trabajo metas directamente relacionadas con el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y sus modalidades. El PRONAE se plantea atender a 17.791 personas mediante la lógica de transferencias condicionadas durante el período 2017, y con ello mejorar la empleabilidad de 9.189 personas jóvenes dentro del Programa EMPLEATE y promover la vinculación de actividades productivas de 8.602 en las modalidades de Capacitación, Ideas Productivas y Obra Comunal. La diferencia entre la programación 2017 y las metas del PND se debe a que para el 2017 se tendrá menos presupuesto en comparación con el año 2016 en las modalidades de Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación.

Cobertura geográfica:

- Según el PND para el año 2017 se actualiza la cobertura geográfica en la modalidad EMPLEATE, de las 9.189 personas jóvenes se hace la siguiente distribución geográfica: Región Central 4.595 personas, Región Brunca 920 personas, Región Chorotega 1.378 personas, Región Pacífico Central 459 personas, Región Caribe 1.378 personas, Región Huetar Norte 459 personas.

En cuanto a las modalidades de Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación, de las 8.602 personas se hace la siguiente distribución geográfica: Región Central 1.442 personas, Región Brunca 1.417 personas, Región Chorotega 1.442 personas, Región Pacífico Central 1.442 personas, Región Caribe 1.417 personas, Región Huetar Norte 1.442 personas.

#### Características de la ejecución:

El programa atiende las solicitudes del proyecto, revisa la documentación y determina la viabilidad del proyecto, se realiza el trabajo de supervisión de inicio, ejecución y finalización de los proyectos y elabora el respectivo expediente por proyecto y su actualización, incorporando los informes y correspondencia que se generen durante la ejecución del mismo.

Se incorpora como agentes colaboradores los responsables de las Oficinas de intermediación Municipales, con las cuales se ha firmado el convenio de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno Local.

El programa atiende los beneficiarios mediante otras entidades (ONG, asociación comunal u otro) que es llamada asociación de base. Además el MOPT, el MEP y las Municipalidades, aportan los materiales y el apoyo técnico para las construcciones, así como las instituciones de formación, pues de sus recursos depende la capacitación.

Los mecanismos de coordinación se aplican en el momento de llevarse a cabo la obra, porque se hace confluir los recursos que aportaran las diferentes instituciones con la aportación de materiales y apoyos técnicos, para la construcción de obras.

Con las instituciones de formación para desarrollar la capacitación, tanto públicas como privadas existentes en el país y debidamente certificadas, por medio del estudio, supervisión, formación u otras, harán posible que una persona pueda adquirir nuevas habilidades para su desarrollo personal, intelectual y laboral.

La coordinación con las organizaciones públicas o privadas para el desarrollo empresarial de la población en condición de pobreza, con el conocimiento y la experiencia de las personas e instituciones involucradas (INA, MAG, IMAS, etc.), para iniciar o fortalecer una pequeña empresa que les permita incorporarse al mercado laboral y que les genere ingresos para cubrir las necesidades básicas del grupo familiar.

Con las organizaciones solicitantes de ayuda se formaliza un convenio de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Asociación o Cooperativa, convirtiéndose este acto, en una estrategia operativa que permite potenciar los aportes institucionales con la participación de la comunidad, a través de la vigilancia, supervisión, control, poniendo a prueba, su capacidad de gestión para allegar y vigilar la aplicación de recursos y resolver sus necesidades, simultáneamente.

Se utilizará la plataforma del Servicio Nacional de Intermediación y Orientación Laboral perteneciente a la Dirección Nacional de Empleo, como medio de selección y filtro socioeconómico, donde los técnicos realizarán una amplia coordinación con los funcionarios del PRONAE, a fin de, realizar la propuesta de grupos de jóvenes objetos de capacitación, así como los módulos de capacitación que se solicitarán. Dichos módulos o carreras se basan en estudios realizados de las necesidades de los empresarios de contar con mano de obra capacitada en esas áreas.

Para la estrategia de Empléate se incorporan Municipalidades que tengan convenio de cooperación firmado con el Ministerio de Trabajo, ubicada en localidades no necesariamente de zonas prioritarias, pero la población que acceda a esta nueva estrategia, si debe ser necesariamente, población vulnerable. Este convenio tiene como finalidad que los jóvenes no tengan que desplazarse hasta las oficinas centrales con el fin de obtener información referente a cómo funciona este programa.

Los pasos y la tramitación para la solicitud de ayudas son los siguientes:

Tabla

**1**

<i>Para Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación</i> Código	<b>Operación</b>		<b>Productos</b>		<b>Insumo</b>		<b>Responsable</b>
<b>Final</b>	<b>Intermedio</b>						
001	Recibo de Solicitud		Formulario		Proyecto		<i>Dirección y Depto.</i>
002	Asignación Proyectos		Proyectos		Aprobación previa		<i>Dirección y Jefatura</i>
003	Visita de campo		Proyecto		Solicitudes		<i>Técnico</i>
004	Verificación de información presentada, entrevistar		Proyecto		Verificación. de situación socio económica, disponibilidad de materiales, planos, ayuda		<i>Técnico</i>
005	Informar		Informe de Visitas		Criterio técnico/aprobación		<i>Técnico</i>
006	Ingreso de Proyecto al sistema	Ficha técnica	Información verifi		Nombres, cédulas, cuentas clientes		<i>Técnico</i>
007	Presentación de Fichas		Ficha técnica		PC e impresora		<i>Técnico</i>
008	Aprobación de proyecto		Aprobación		Ficha técnica y expediente		<i>Jefatura y Dirección</i>
009	Preparación nómina beneficiaria		Archivo		Nómina previa		<i>Jefatura</i>
010	Confección del Convenio o Carta de Entendimiento	Firma de documento	Expediente y ficha técnica		Ficha técnica, expediente		<i>Técnicos</i>
011	Verificación de cuentas (B.P)		Archivo		Archivo verificado, cuentas clientes		<i>Jefatura</i>
012	Preparación Planilla definitiva		Archivo		Nómina previa verificada y ajustada		<i>Jefatura</i>
013	Trámite de envío Oficial de planilla de pago		Planilla de pago		Nómina verificada		<i>Dirección y Jefatura</i>
014	Depósito del Auxilio Económico Temporal	Depósito	Planilla de Pago		Planilla de Pago		<i>Financiero</i>
015	<i>Visita de campo para verificación del trabajo</i>						

Asimismo, la comunidad participa activamente en el control, verificación y avance de la obra, cuidando del avance de la obra y de que cada beneficiario realice su aporte en horas de trabajo en los proyectos que se propongan e informar mensualmente al Departamento de Generación de Empleo. Situación que se da en todas las modalidades a excepción del programa de Empléate.

Dentro del contexto del PRONAE se prevé una amplia participación de la comunidad, como gestora de recursos complementarios (consecución de los materiales para la construcciones, coordinar la acciones de capacitación con el INA), así como, canalizadora de necesidades de la comunidad.

Las organizaciones deben estar formalizadas (con personería y cédula jurídica), de manera que se garantice con una alta probabilidad de realización de las obras comunales, ideas productivas propuesta y capacitación por medio del proyecto, firma de convenios de cooperación entre el Ministerio de trabajo y Seguridad Social y la organización proponente.

Recurso humano involucrado en la gestión y ejecución:

El Departamento de Generación de Empleo cuenta con un personal de 7 funcionarios y el Departamento de Intermediación de Empleo cuenta con 5 funcionarios para la ejecución de la modalidad EMPLEATE, cuyas calidades se describen: <b>Departamento de Generación de Empleo Cantidad</b>	<b>Tipo de Plaza</b>
1	Profesional Jefe de Servicio Civil 2
6	Profesionales de Servicio Civil 1 y 2

La ayuda entregada mensualmente (Auxilio económico temporal) a los beneficiarios, se realiza por medio de un depósito bancario, que llega directamente a su cuenta de ahorro personal, abierta en Sistema Bancario Nacional. A cada persona, se le solicita una constancia de su cuenta cliente, extendido por el banco respectivo. El sistema de pago utilizado por la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (SIGAF) establece una relación directa entre número de cuenta cliente y número de cédula, de manera que, se ofrece una seguridad del 100 % que el depósito, solo le puede llegar al titular indicado por la Dirección Nacional de Empleo.

Periodicidad y tipo de evaluación prevista:

Por tratarse de un Programa de aplicación de recursos dirigido a los diferentes grupos de personas afectadas por el fenómeno del desempleo en las diferentes comunidades del país, se hace necesario e indispensable, un trabajo de campo intensivo, visitas constantes a las comunidades objeto de apoyo (programación mensual de giras) y el trabajo mancomunado con las asociaciones de base que presenten solicitudes, Gobiernos locales e instituciones que apoyan este tipo de proyectos, de ahí, una labor de campo constante.

Duración que tiene el programa:

Para el año 2017 la duración de los proyectos en las modalidades de Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación será por 2 meses. La modalidad Obra Indígena será por 3 meses y para la modalidad EMPLEATE la duración del auxilio económico está sujeta con la duración del programa Técnico/Ocupacional a desarrollarse.

Población meta:

El programa establece claramente la población beneficiaria del programa por modalidades:

Estas personas en condición de beneficiarias deben contar con mayoría de edad a excepción de la modalidad de Capacitación y EMPLEATE que contemplan a personas desde los 15 y 17 años respectivamente.

Para las modalidades de obra comunal e ideas productivas el perfil del beneficiario corresponde a personas mayores de 18 años, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricense o residentes legales, los cuales forman parte de un proyecto.

Para la modalidad de capacitación el perfil del beneficiario corresponde a personas mayores de 15 años en adelante, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el desempleo, costarricenses o residentes legales.

Para la modalidad de capacitación EMPLEATE, la población meta son jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años, en condición de pobreza o pobreza extrema provenientes de las comunidades en situación de vulnerabilidad que no estudian ni trabajan.

Para la modalidad de personas indígenas, la población meta son mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.

Desde el punto de vista geográfico, además de lo contemplado en ese apartado particular, se priorizará en aquellas comunidades que establezcan iniciativas impulsadas por el Gobierno de la República en aras de combatir pobreza, desigualdad y desempleo.

Para el caso de EMPLEATE, habiéndose incluido la categoría Inclusivo, se ha incorporado población joven en el rango de los 17 a los 35 años con algún tipo de discapacidad, que no estudien ni trabajen y que además se encuentren por debajo de línea de pobreza.

Modalidades de capacitación EMPLEATE (considera los requisitos incluidos en la descripción del Programa):

a. **AVANCEMOS MÁS:** esta modalidad de capacitación ofrece servicios a las personas jóvenes con perfil EMPLEATE que han concluido secundaria completa con Bachillerato, con quienes se promueven carreras técnicas/ocupacionales y Diplomado con alto contenido tecnológico y científico, ligadas con demanda ocupacional insatisfecha. Las personas beneficiarias son evaluadas para que además de cumplir con los requisitos EMPLEATE, se les aplique una entrevista sociolaboral que ayude a identificar su situación económica.

b. **POR MÍ:** esta modalidad de capacitación ofrece servicios a las personas jóvenes con perfil EMPLEATE que cuentan con primaria completa o noveno año de secundaria, con quienes se promueven carreras técnicas/ocupacionales ligadas con demanda ocupacional insatisfecha. Las personas beneficiarias son evaluadas para que además de cumplir con los requisitos EMPLEATE, se les aplique una entrevista sociolaboral que ayude a identificar la situación económica.

c. **INCLUSIVO:** esta modalidad de capacitación ofrece servicios a las personas jóvenes con perfil EMPLEATE y que tiene algún tipo de discapacidad (física, cognitiva, visual, auditiva, entre otras), que han concluido secundaria completa con Bachillerato, o bien, que sólo disponen de primaria completa o noveno año de secundaria, con quienes se promueve carreras técnicas/ocupacionales y diplomados (dependiendo del perfil académico de cada persona beneficiaria), ligadas con demanda ocupacional insatisfecha. Las personas beneficiarias son evaluadas para que además de cumplir con los requisitos EMPLEATE, se les aplique una entrevista sociolaboral que ayude a identificar su situación económica.

Bienes o servicios que entrega (productos):

Modalidad de Obra Comunal:

Auxilio económico temporal para personas desempleadas o subempleadas agrupadas, que por medio de organizaciones sociales participan en un proyecto de interés comunal, de ¢185.000,00 por mes, con una duración en promedio de 2 meses, los cuales pueden ser prorrogados, dependiendo de las necesidades del proyecto. El monto puede ser menor, dependiendo del aporte de horas en la construcción de obras de interés para la comunidad, para el desarrollo de su infraestructura. El monto presupuestado es por ¢600.510.000,00

Modalidad Ideas Productivas:

Auxilio económico temporal para personas desempleadas o subempleadas agrupadas, que por medio de organizaciones sociales productivas participan en el desarrollo de una idea productiva. El monto del auxilio es de ¢185.000,00, con una duración en promedio de 2 meses, los cuales, pueden ser prorrogados, dependiendo de las necesidades del proyecto. El monto puede ser menor, dependiendo del aporte de horas. El monto presupuestado es por ¢199.985.000,00.

Modalidad Apoyo a Capacitación:

Auxilio económico temporal para personas desempleadas o subempleadas que participan en grupos de capacitación ocupacional comunal, impartido por una institución formal de capacitación o acreditada

por el INA. El monto del auxilio es de ¢185.000,00, por mes, con una duración en promedio de 2 meses, los cuales pueden extenderse dependiendo de las necesidades del proyecto de capacitación. El monto puede ser menor, dependiendo de la asistencia y la duración del módulo de capacitación. Se incluyen personas reclutadas en el Servicio Nacional de Intermediación. El monto presupuestado es por ¢199.800.000,00.

#### Modalidad Indígena:

Auxilio económico temporal para personas indígenas en proyectos de construcción de infraestructura de interés comunal, de 18 años en adelante. El monto del auxilio es de ¢185.000,00 por mes, con una duración promedio de 3 meses, los cuales pueden ser prorrogados, dependiendo de la complejidad del proyecto. El monto puede ser menor y proporcional al aporte de horas que realice la persona en la construcción de la obra. El monto presupuestado es por ¢1.349.020.000,00.

#### Modalidad Capacitación dirigida a jóvenes entre 17 y 24 años (EMPLEATE):

Auxilio económico temporal para jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años (Avancemos más y Por mí), así como, las personas entre 17 y 35 años en la modalidad de EMPLATE Inklusivo, en condición de pobreza o pobreza extrema, para que participen en procesos de capacitación orientados a mejorar la empleabilidad. El monto del subsidio es de ¢200.000,00 mensual. Para esta modalidad la duración del auxilio económico está sujeta con la duración del programa Técnico/Ocupacional a desarrollarse. El monto presupuestado es por ¢9.999.600.000,00.

#### Criterios de Selección:

El programa realizará una visita al hogar como medio de corroborar la información personal y familiar por muestreo.

El programa aplicará las categorías conceptuales o definiciones de la situación de empleo o condición de conformidad con la definición del INEC.

Los beneficiarios potenciales deben encontrarse desempleados y en condición de pobreza:

Hogares en pobreza no extrema: son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la canasta CBA.

Hogares en pobreza extrema: son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de CBA.

Periodicidad de la entrega del servicio: Los subsidios se entregan mensualmente.

Requisitos para acceder al beneficio / Trámites y procedimientos a realizar para que el individuo/hogar/grupo seleccionado reciba el beneficio:

Para la modalidad de capacitación EMPLATE, los beneficiarios serán seleccionados de la población inscrita en las distintas Oficinas del Servicio Nacional de Intermediación de la Dirección Nacional de Empleo y estará a cargo de los funcionarios destacados en esa Oficina y serán presentados como parte de los requisitos para solicitar el apoyo económico del PRONAE.

Esta selección se realiza en coordinación con la Oficina EMPLEATE ubicada en la Dirección Nacional de Empleo. También les será realizada una entrevista individual de carácter socioeconómico para determinar la posibilidad de ser financiado con el presupuesto del PRONAE.

El programa realiza una entrevista socioeconómica individual a los candidatos presentados por las asociaciones involucradas, que permita una selección adecuada de los posibles beneficiarios que participaran en los diferentes proyectos presentados por las comunidades.

El Ingreso per cápita del hogar se obtiene de la entrevista “Boleta de Información Socio Laboral”, dentro de la cual se contempla un cuadro que recoge el número de miembros y el aporte individual al ingreso familiar que permite conocer y hasta cuantificar el ingreso familiar, con lo que se estima el ingreso per cápita, dividiendo el ingreso total del hogar, entre el número de miembros.

Para la modalidad de capacitación EMPLEATE, los beneficiarios serán seleccionados de la población inscrita en las distintas Oficinas del Servicio Nacional de Intermediación de la Dirección Nacional de Empleo y estará a cargo de los funcionarios destacados en esa Oficina y serán presentados como parte de los requisitos para solicitar el apoyo económico del PRONAE.

El programa no contempla un contrato con el beneficiario, sin embargo, el reglamento (Decreto Ejecutivo 29044-TSS-MTSS) establece varios compromisos del beneficiario:

-Artículo 17. Una vez seleccionado el beneficiario o beneficiaria de un proyecto, no podrá persona alguna, aportar las horas específicas por éste o recibir el subsidio en su nombre o representación.

-Artículo 18. Únicamente la persona que aparezca registrada como beneficiario o beneficiaria del programa podrá recibir el subsidio emitido a su nombre, con lo cual será controlado(a) por el sistema que establezca el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

-Artículo 19. A aquellas personas que no hubieren participado durante todo el período de tiempo que cubre el proyecto mensualmente, les será retenido y/o anulado el monto del subsidio proporcional.

-Artículo 26. No se podrán completar las horas de trabajo al proyecto, laborando en un proyecto distinto al que se financia, aunque éste se ejecute en la misma localidad.

Dentro del contexto del PRONAE se prevé una amplia participación de la comunidad, como gestora de recursos complementarios (consecución de los materiales para la construcciones, coordinar la acciones de capacitación con el INA), así como, canalizadora de necesidades de la comunidad.

Los proyectos que se apoyen deben ser presentados por una organización de base (Asociaciones de Desarrollo, Asociaciones Administradoras de Acueductos, Juntas de Caminos, Juntas de Educación, Organizaciones Civiles) ante la Dirección Nacional de Empleo.

Se solicita la presentación del proyecto mediante una solicitud formal del presidente de la organización y el llenado de un formulario, por medio del cual, se define el carácter del proyecto. En dicho formulario, la organización hace una propuesta de candidatos para realizar el proyecto y aporta los requisitos solicitados, mismos que se encuentran en los diferentes formularios que son suministrados por el departamento a las diferentes asociaciones. Una vez presentados los candidatos, los funcionarios del PRONAE realizarán una entrevista socio económica a cada beneficiario propuesto, y llenado de una "Boleta de Información Socio Laboral", para determinar su posibilidad de ser beneficiario del PRONAE de acuerdo a los lineamientos de DESAF.

Ninguna persona podrá ser considerada individualmente como beneficiaria de las modalidades obra comunal, ideas productivas y capacitación programa, tendrá que ser vinculada con un proyecto que presente la organización de base indicada.

En el proceso de identificación de beneficiarios debe consignarse las tres firmas de las personas que participan en las organizaciones, específicamente se deben indicar en el "Listado de posibles beneficiarios", como un requisito dentro de toda la documentación, como complemento de la firma de solicitud para la aprobación del proyecto por parte del presidente de la Asociación.

En el convenio que se firma con las organizaciones se incluye una cláusula, del procedimiento a seguir para la fase de identificación de los posibles beneficiarios, además se incorpora las condiciones o características de la población beneficiada que va a ser atendida finalmente con los recursos del programa.

Situaciones que conducen a suspender o eliminar el beneficio: Según el reglamento:

Artículo 25. En caso de comprobarse que un (a) beneficiario(a) ha falseado su información personal y laboral, será excluido inmediatamente del proyecto y se dará informe de lo acontecido a las autoridades judiciales correspondientes.

Temporalidad de los beneficios:

Para el año 2017 la temporalidad de los beneficios en las modalidades de Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación será por 2 meses. La modalidad Obra Indígena será por 3 meses y para la modalidad EMPLEATE la duración del auxilio económico está sujeta con la duración del programa Técnico/Ocupacional a desarrollarse (6 meses promedio).

Tipo de selectividad: Selectivo por persona.

## Anexo 7. Convenio Municipalidades-MTSS

CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y LA MUNICIPALIDAD DE XXXXX

Entre nosotros, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cédula de persona jurídica 2-100- 042012, representada por el Señor Alfredo Hasbum Camacho con cédula de identidad uno cero cero setenta y uno, cero cuatrosientos ochenta y seis (7-0071-0486), casado, licenciado en Administración de Empresas, vecino de Heredia, nombrado según acuerdo presidencial No. 798-P a partir del 20 de enero de 2017 y el Señor XXXXXX, Alcalde Municipal de XXXXXX, por el período comprendido entre el 01/05/2016 al 30/04/2020, declaratoria publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. XX del XX de XXXXX del XXXX, según Resolución No. 0000-E00-0000, dada en San José, a las XX horas, del Tribunal Supremo de Elecciones, queda debidamente autorizado a firmar dicho convenio mediante acuerdo No 00 con fecha 00 de xxxxxx del 0000 tomado en la Sesión Ordinaria N° 00/00, celebrada el día 00 del mes de xxxxx del 0000, quien en lo sucesivo se le denominará indistintamente como LA MUNICIPALIDAD.

## CONSIDERANDO

1. Que el Artículo 56 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece el trabajo como un derecho del individuo y una obligación con la sociedad; que el Estado debe procurar que todos(as) tengan una ocupación honesta y útil –debidamente remunerada-- e impedir que por su causa se fijen condiciones mediante las cuales se menoscaben tanto la libertad como la dignidad del hombre o se degrade su trabajo a la condición de simple mercancía; y que el Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.
2. Que el artículo 72 de la Constitución Política de la República establece que el Estado mantendrá, mientras no exista un seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a las personas desocupadas involuntarias y que procurará su reintegración al trabajo.
3. Que, según el Artículo 2 del Código Municipal, las municipalidades tienen “capacidad jurídica (,,,) para ejecutar todo tipo de actos” y que el Artículo 7 les permite firmar convenios con el ente u órgano público competente para llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón.
4. Que según el Inciso F del Artículo 4 del Código Municipal, las municipalidades pueden “concertar, con personas nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Asimismo, el Inciso H del mencionado Artículo faculta a las municipalidades para “promover un desarrollo local participativo e inclusivo que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población”. Por otra parte, en el Inciso I se establece que las municipalidades tiene la atribución de “impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres a favor de la igualdad y la equidad de género”.
5. Que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el ente rector de la materia socio laboral en Costa Rica y del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo.
6. Que el servicio público de empleo en Costa Rica dispone de una plataforma electrónica denominada

buscoempleo.go.cr ideada para facilitarle al sector empleador la búsqueda de personas trabajadoras con base en sus necesidades y brindarle, a las personas en busca de empleo, opciones laborales de acuerdo con sus perfiles ocupacionales. Esto con base en el Decreto Ejecutivo No. 34936-MTSS (publicado el 17 de diciembre de 2008 en La Gaceta 244) y bajo los principios de igualdad, gratuidad y transparencia.

7. Que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación Pública y el Instituto Nacional de Aprendizaje forman parte del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo y que estas instituciones constituyen una red nacional de oficinas de empleo integrada, entre otras entidades, por las municipalidades en convenio con el Ministerio de Trabajo.

8. Que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por medio de la Dirección Nacional de Empleo y de sus Departamentos de Intermediación, Orientación y Prospección de Empleo y Generación de Empleo promueve la descentralización de los servicios de empleo mediante la participación activa de los Gobiernos Locales.

9. Que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –por medio de la Dirección Nacional de Empleo y los departamentos involucrados en este convenio—promueve la creación de oficinas de empleo municipales con la finalidad de beneficiar a la población desempleada, subempleada, en busca de mejores opciones laborales o en procura de un primer empleo.

10. Que mediante las oficinas de empleo municipales se intenta acercar los servicios de intermediación, orientación, información, formación y empleo temporal a quienes los requieran.

11. Que el Gobierno de la República, por medio del Decreto Ejecutivo N° 29044-TSS-COMEX del 30 de Octubre del 2000 y sus reformas, creó el Programa Nacional de

Empleo, del que deriva la estrategia público-privada EMPLEATE, para promover la inserción laboral de las personas jóvenes entre los 17 y los 24 años y a las personas jóvenes con discapacidad entre los 17 y 35 años, que se encuentren en mayor condición de vulnerabilidad socioeconómica y no estudien o trabajen.

12. Que el decreto N° 38954-MTSS- MDHIS-MIDEPLAN del 14 de mayo del 2015 publicado en el Alcance Digital No. 40 de La Gaceta No. 106 del 03 de junio del 2015, estableció la Estrategia Puente al Desarrollo con la finalidad de brindar servicios que potencien la movilidad social, en los cantones señalados por dicho decreto. En este sentido, el objetivo de esta Estrategia se vincula con el presente convenio porque mediante aquella se desea “atender la pobreza de las familias desde un enfoque multi-sectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, en aras del desarrollo humano e inclusión social”.

13. Que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social integra los objetivos de la estrategia Puente al Desarrollo mediante EMPLEATE y orienta su oferta institucional para brindar un trato preferencial a la población en condición de pobreza definida por el IMAS.

14. Que el Gobierno de la República de Costa Rica, mediante el decreto ejecutivo N° 39213-MTSS-MEIC del 14 de setiembre de 2015 publicado en el Alcance Digital No. 71 de la Gaceta No. 180 del 16 de setiembre de 2015, promulgó la creación del programa Mi Primer Empleo y su declaratoria de interés público para incentivar la contratación de personas jóvenes (de 18 a 35 años), personas con discapacidad y mujeres de cualquier edad mediante el otorgamiento de un incentivo económico a las empresas que incrementen su planilla con plazas nuevas de trabajo.

15. Que es indispensable para el cantón de XXXXXXXXXX acceder a los servicios de empleo de Intermediación, Orientación e Información de Empleo, a la herramienta buscoempleo.go.cr, a Empléate, PRONAE y Mi Primer Empleo o a cualquier otro esfuerzo impulsado por los departamentos y la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, destinado a promover la inserción laboral de las personas trabajadoras.

16. Que es imprescindible para el cantón de XXXXXXXXXX formar parte del sistema público de empleo de Costa Rica denominado Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo, el cual es conocido por sus siglas como Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo.

#### POR TANTO

Las partes acuerdan suscribir el presente convenio de COOPERACIÓN TÉCNICA Y OPERATIVA, el cual se regirá por las disposiciones legales de cada una de las instituciones, así como por las siguientes cláusulas.

#### PRIMERA: DE LOS OBJETIVOS OBJETIVO GENERAL

Establecer alianzas de cooperación técnica y operativa para el establecimiento de oficinas de empleo en las municipalidades donde se ejecuten los programas ofrecidos por los departamentos de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social involucrados en este convenio dirigidos a la población trabajadora o a quienes se encuentren en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Establecer oficinas de empleo en las municipalidades para acercar a la población servicios de empleo mediante los cuales pueda mejorar su empleabilidad o estabilidad laboral, y que cuenten con

los insumos necesarios para el adecuado servicio a las personas usuarias.

2. Apoyar a las personas oferentes y demandantes de empleo en la búsqueda de opciones laborales y personas trabajadoras.

3. Promover los servicios ofrecidos por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigidos a la población desempleada, en busca de su primer empleo, que desea cambiar de trabajo o vive en condiciones de vulnerabilidad.

4. Desarrollar estudios del mercado de trabajo por parte de las municipalidades con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que permitan medir el comportamiento de la oferta y la demanda laboral e identificar, de manera sistemática, la demanda ocupacional insatisfecha y sus perfiles ocupacionales para ser atendidos por las oficinas, que constituyen la red pública nacional de servicios de empleo, en procura de equilibrar y satisfacer los requerimientos de mano de obra del sector productivo establecido en los diferentes cantones.

5. Fomentar la inserción laboral y el desarrollo de alternativas de empleo por cuenta propia, emprendimientos y pequeñas empresas con base en los recursos financieros establecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para estos fines por medio del Departamento de Intermediación de Empleo, el Programa Nacional de Empleo y el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa.

6. Establecer una estrecha coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Municipalidad de XXXXX para desarrollar por medio de los servicios brindados por los departamentos de la Dirección Nacional de Empleo proyectos de capacitación y de infraestructura comunal.

7. Dirigir y fiscalizar los diversos servicios que se desarrollen mediante este convenio, por medio del gestor de empleo municipal o bien de la unidad técnica del gobierno local, dando así un apoyo a la Dirección Nacional de Empleo, en cuanto al uso y control de los fondos públicos ejecutados en las diferentes iniciativas.

8. PRONAE priorizará en conjunto con las municipalidades aquellos proyectos que cuenten con la participación de la misma o entidades como de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Acueductos y Alcantarillados y el Ministerio de Ambiente y Energía para potenciar el Programa Nacional de Empleo en los municipios, así como aquellos proyectos que cuenten con apoyos definidos y concretos para su realización.

## SEGUNDA: DE LAS OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Supervisar el servicio público de empleo.

2. Velar por el cumplimiento de los objetivos y las acciones enmarcadas en el presente convenio o cualquier otra iniciativa que pueda impulsar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de empleo.
3. Capacitar, apoyar y acompañar técnicamente a las oficinas de empleo adscritas al Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo y a las creadas a partir de la firma de convenios de cooperación técnica con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
4. Promover, organizar, asesorar y capacitar técnicamente al personal de la oficina de empleo en Intermediación de empleo, Orientación de Empleo, Información de Empleo, Prospección de Empleo, Buscoempleo.go.cr, EMPLEATE, Programa Nacional de Empleo, Mi Primer Empleo, entre otras acciones que defina el MTSS
5. Fomentar el mejor y máximo aprovechamiento de los recursos interinstitucionales en beneficio de las personas desempleadas de la comunidad.
6. Ofrecer facilidades para que el personal destacado por la Municipalidad en el servicio público de empleo, efectúe pasantías o asista a las capacitaciones, en las oficinas centrales de la Dirección Nacional de Empleo del MTSS.
7. Realizar los procesos de inducción indispensables para que el personal de la oficina de empleo municipal, conozca el tratamiento y trámite de todos los servicios brindados por la Dirección Nacional de Empleo y los departamentos involucrados en este convenio.
8. Apoyar la realización de investigaciones del mercado laboral, entendidas como la recopilación y el análisis de información relacionada con la oferta y la demanda de empleo con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones y al establecimiento de políticas, objetivos, planes y estrategias. Este apoyo se ofrecerá mediante el Departamento de Intermediación de Empleo y el Observatorio del Mercado Laboral, ambos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
9. Poner a disposición de las Municipalidades los medios de difusión masiva con que cuenta la Dirección Nacional de Empleo, para dar a conocer las actividades que se desarrollen en relación con la intermediación, la orientación y la formación laboral, siempre y cuando éstas sean consensuadas por ambas instituciones con al menos dos semanas de anticipación.
10. Colaborar con la Municipalidad en las actividades que ésta organice siempre y cuando sea posible, exista una adecuada coordinación y las acciones se desarrollen dentro del marco de los servicios contemplados en este convenio.
11. Atender en el marco de EMPLEATE la oferta que con fines de capacitación e inserción laboral envíe la Municipalidad siempre y cuando existan centros de formación acreditados en las zonas por las

instituciones competentes. Esta oferta, además, debe ajustarse a los siguientes criterios de priorización:

A. Personas referidas por el Programa Puente al Desarrollo

B. Jóvenes que se encuentren en condiciones de pobreza extrema o de pobreza y cuenten con la Ficha de Información Social Vigente.

C. Interesados en el programa que cumplan con los requisitos del mismo y se encuentren por debajo de la línea de pobreza.

En el caso de los puntos B y C se atenderá según disponibilidad presupuestaria del

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y estrictamente se deberá cumplir todo lineamiento que la Dirección Nacional de Empleo emita al respecto.

12. Coordinar por medio de los diferentes departamentos de la Dirección Nacional de Empleo involucrados en este convenio las actividades que beneficien a las poblaciones metas.

13. Asesorar, acompañar y dar seguimiento a las oficinas municipales que conformen la red nacional pública de empleo, mediante la forma que establezca y comunique la Dirección Nacional de Empleo para su medición y evaluación tales como diagnósticos, evaluaciones, reuniones, talleres e informes.

14. Establecer los mecanismos y correcciones necesarias que reorienten la acción de las oficinas de empleo municipales hacia los objetivos planteados en este convenio cuando, producto de la supervisión realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se detecten situaciones que requieran mejoras.

15. Dictar los lineamientos para la ejecución de este convenio. Asimismo verificar su acatamiento por parte de las municipalidades.

### TERCERA: DE LAS OBLIGACIONES DE LA MUNICIPALIDAD

1. Acatar estrictamente los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Empleo y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo así como por la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estos lineamientos se ofrecerán en el proceso de inducción que los departamentos de la Dirección Nacional de Empleo involucrados en este convenio ofrecerán al personal destacado por la Municipalidad en la Oficina de Empleo. Para estos efectos puede consultarse la Guía para la Gestión de la Orientación Laboral, el Manual del Servicio Público de Empleo de la República de Costa Rica, el decreto de creación del Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (No. 34936 MTSS), el decreto de creación del Programa Nacional de Empleo (No. 29044 MTSS-COMEX, la modificación al decreto 37143 MTSS-COMEX que permitió la creación de la Estrategia Público-Privada EMPLEATE y el decreto 39213-MTSS-MIEC que creó el programa Mi Primer Empleo.

2. Mantener en operación permanente y con los recursos óptimos, tanto humanos, técnicos y adminis-

trativos, una oficina para atender a la población en busca de empleo, a las personas empleadoras que necesitan trabajadores(as), a las personas interesadas en la estrategia EMPLEATE y a las distintas formas organizativas atraídas por PRONAE, dando así una atención integral de los servicios públicos de empleo.

3. Asignar a la oficina de empleo, el personal profesional requerido para su operación y para el desarrollo de las acciones técnicas operativas, que se desprendan de su funcionamiento.

4. Nombrar en la oficina de empleo a profesionales cuyas carreras sean atinentes a las labores ejecutadas en la misma, particularmente del área social o ciencias económicas, en grado de bachillerato universitario como mínimo. Es deseable que estos profesionales reúnan habilidades blandas como trabajo en equipo, facilidad de palabra, liderazgo, flexibilidad, sensibilidad social, responsabilidad, puntualidad, organización, planificación, capacidad de escucha, tolerancia y empatía.

5. Pagar el salario de los y las profesionales nombradas en las oficinas de empleo municipales.

6. Disponer de un espacio físico, debidamente acondicionado para la atención de las personas oferentes y empleadoras, que soliciten los diferentes servicios públicos de empleo ofrecidos en la oficina. Este espacio debe ser accesible a las personas con discapacidad según lo dispuesto en la Ley 7600.

7. Proporcionar los implementos necesarios para atender a las personas que soliciten los servicios de la oficina de empleo: computadora, teléfono, fax, y correo electrónico, archivo, escritorios y sillas de espera.

8. Poner a disposición de las personas usuarias de la oficina de empleo, al menos, un equipo informático donde puedan acceder a sus servicios. Esto con base en los lineamientos de préstamo definidos por el personal de la oficina y las recomendaciones proporcionadas por el personal de la Dirección Nacional de Empleo y sus departamentos.

9. Garantizar las asignaciones presupuestarias y administrativas que faciliten la labor de la(s) persona(s) gestora(s) de empleo, quien(es) fungirá(n) como contraparte(s) de la persona o personas designadas por la Dirección Nacional de Empleo y sus departamentos.

10. Permitir participar a la persona o personas designadas en el servicio de empleo, en los procesos de capacitación relacionadas con las temáticas contenidas en este convenio u otras iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, principalmente las impulsadas por la Dirección Nacional de Empleo y sus departamentos.

11. Brindar los servicios de intermediación, orientación e información de empleo (incluyendo [buscoempleo.go.cr](http://buscoempleo.go.cr)), con la finalidad de facilitar la vinculación de la oferta con la demanda de empleo, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Empleo y la Secretaría Técnica

del Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo, así como la Dirección Nacional de Empleo mediante el Departamento de Intermediación de Empleo. Estos lineamientos se brindan en el proceso de inducción que el personal del MTSS ofrece a quienes tendrán a cargo las oficinas de empleo municipales y en los documentos citados en el punto No. 1 de las obligaciones de la Municipalidad.

12. Ofrecer a la población del cantón los programas PRONAE, Mi Primer Empleo y EMPLEATE con base en las indicaciones establecidas por la Dirección Nacional de Empleo y sus departamentos. Ver cláusula segunda, punto

13. Atender a la población en busca de los servicios de empleo en igualdad de condiciones, sin distinciones de edad, etnia, género, procedencia y religión e impulsar acciones afirmativas hacia la población más vulnerable como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores o grupos minoritarios.

14. Apoyar a las organizaciones comunales (Asociaciones, Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS), Juntas de Educación, Juntas de Salud) en la aplicación de los formularios del Programa Nacional de Empleo.

15. Canalizar los beneficios del PRONAE y de EMPLEATE, con base en los criterios de pobreza definidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social. Ver cláusula segunda, punto

16. Considerar de manera prioritaria a la población definida en la Estrategia Puente al Desarrollo en los servicios Programa Nacional de Empleo, Mi Primer Empleo y EMPLEATE.

17. Aplicar los instrumentos y procedimientos para la atención de las personas que demanden los servicios de empleo con base en los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Empleo y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Empleo, así como por la Dirección Nacional de Empleo y sus departamentos.

18. Reclutar a las personas desempleadas, subempleadas, en busca de un mejor empleo, que deseen mejorar su perfil ocupacional, requieran un subsidio económico temporal de desempleo por medio de PRONAE o quieran desarrollar iniciativas de autoempleo.

19. Formar parte del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo para lo cual la Municipalidad establecerá una oficina de empleo a partir de la firma del presente convenio.

20. Inscribir a las personas oferentes o demandantes de empleo, de manera exclusiva y obligatoria, en la plataforma electrónica [buscoempleo.go.cr](http://buscoempleo.go.cr) y garantizar que no se llevarán registros paralelos.

21. Inscribir a las personas oferentes o demandantes de empleo, de manera exclusiva y obligatoria, en

el programa Mi Primer Empleo (M1E), así como acompañarles en su proceso de reclutamiento.

22. Fomentar la incorporación del parque empresarial presente en el cantón, a la plataforma buscoempleo.go.cr, y al programa Mi Primer Empleo

23. Apoyar, ayudar y colaborar con el personal de la Dirección Nacional de Empleo y de sus departamentos, en la realización de actividades como estudios de mercado, ferias de empleo, retos EMPLEATE, entre otros.

24. Informar oportunamente a la Dirección Nacional de Empleo y sus departamentos, la realización de actividades organizadas por la Municipalidad o la oficina de empleo, como ferias de empleo.

25. Rendir informes semestrales (en junio y en diciembre) a los departamentos de la Dirección Nacional de Empleo involucrados en este convenio con base en lo dispuesto en esta alianza.

26. Elaborar informes que contengan los datos especificados a continuación según los diferentes servicios de empleo: En relación con la atención a la demanda y la oferta de empleo se pide que el informe contenga como mínimo datos sobre:

A. La cantidad de personas oferentes y demandantes atendidas en la oficina.

B. La cantidad de personas atendidas por sexo, lugar de residencia, edad, experiencia y escolaridad en buscoempleo.go.cr.

C. La cantidad de empresas registradas en la plataforma por ubicación y actividad económica.

D. La cantidad de puestos inscriptos en buscoempleo según ocupación y sexo.

E. Cantidad de personas referidas a puestos vacantes.

F. Cantidad de puestos consultados a las personas oferentes atendidas.

G. Cantidad de personas contratadas según sexo y ocupación.

H. Número de talleres realizados de orientación laboral por sexo y edad.

I. Número de derivaciones realizadas por institución y sexo.

J. Número de empresas visitadas según ubicación.

K. Número de personas atendidas y contratadas con discapacidad por sexo.

En relación con el Programa Nacional de Empleo se pide:

1. Cantidad de personas atendidas por sexo, edad y procedencia.

2. Cantidad de proyectos ejecutados por modalidad.

4. Cantidad de proyectos remitidos al Programa Nacional de Empleo.

En torno a EMPLEATE el informe debe contener:

1. Cantidad de personas jóvenes atendidas por sexo, edad y lugar de procedencia.

2. Cantidad de personas jóvenes aprobadas por sexo, edad y lugar de procedencia.

3. Cantidad de personas jóvenes trasladadas al Departamento de Intermediación de Empleo.

Estos informes se ofrecerán a los diferentes departamentos de la Dirección Nacional de Empleo invo-

lucrados en este convenio con la finalidad de facilitar la rendición de cuentas a la población, así como definir niveles de avance y establecer oportunidades de mejora.

27. Coordinar con instituciones formadoras de recursos humanos a fin de brindar formación ocupacional a la población desempleada de acuerdo con los requerimientos del mercado.

28. Colgar en la página web de la Municipalidad los link de [www.buscoempleo.go.cr](http://www.buscoempleo.go.cr), [www.empleate.cr](http://www.empleate.cr), [www.pronae.cr](http://www.pronae.cr) y [www.miprimere Empleo.cr](http://www.miprimere Empleo.cr), con el objetivo de facilitar el acceso de la población a estos recursos y colaborar en la divulgación de dichas páginas.

29. Promover, proponer y coordinar acciones conjuntas, en el marco de los programas definidos en este convenio, para impactar de manera positiva a las poblaciones metas del mismo.

30. Solicitar a la Dirección Nacional de Empleo autorización para utilizar los materiales relacionados con los programas convenidos en el presente documento. Nos referimos específicamente a la imagen, propiedad material e intelectual. Cualquier tipo de uso, deberá ser solicitado a esta Dirección, con un mes de anticipación explicando los motivos para el cual será requerido, quedando a la espera de la aprobación de la DNE, para su uso.

31. Permitir los procesos de evaluación que determine la Dirección Nacional de Empleo los cuales serán comunicados por medio de su enlace. Esto con el objetivo de valorar la prestación de los servicios y la calidad de los mismos, así como identificar oportunidades de mejora.

32. Solventar las deficiencias detectadas en la aplicación de los servicios de empleo en el plazo que definan los Departamentos de la Dirección Nacional de Empleo involucrados en este convenio. Dichos plazos se fijarán con base en las faltas descubiertas y por parte del Departamento que tenga a cargo el Programa donde se detecten las posibilidades de mejora o los errores.

33. Comunicar a la persona enlace del Ministerio de Trabajo y Seguridad que corresponda el cambio de los o las gestoras de empleo de manera formal y con al menos una semana de anticipación a la sustitución.

#### CUARTA: DE LA VIGENCIA

El presente convenio rige a partir de su suscripción por un período de cuatro años, pudiendo prorrogarse por períodos iguales, si ninguna de las partes interesadas y firmantes lo da por finiquitado, con treinta días de antelación a la fecha de caducidad.

#### QUINTA: DE LAS CONTRAPARTES INSTITUCIONALES

Las partes suscribientes designan a las siguientes personas funcionarias, para efectos de coordinación

interinstitucional, verificación y seguimiento de los servicios contenidos en el presente convenio:

La Municipalidad nombra a quien ocupe la Vice Alcaldía como enlace y contraparte del mismo. Esta persona tiene la obligación de velar e interponer las acciones necesarias para lograr el correcto cumplimiento del presente convenio, así como supervisar los servicios ofrecidos en la oficina de empleo. Asimismo, debe mediar entre el personal municipal y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para garantizar el mejor funcionamiento de los servicios ofrecidos mediante este acuerdo.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, designa a Carlos Luis Muñoz Quirós, funcionario del Departamento de Intermediación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como facilitador de los procesos de formalización de este convenio y como enlace con el personal de la municipalidad involucrado en el mismo para la evacuación de dudas o consultas y la recepción de sugerencias. Además, tendrá a su cargo la coordinación con la Municipalidad para la realización de inducciones, ferias de empleo o cualquier otra actividad que se realice en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De igual manera, sobre Él recae la responsabilidad de efectuar la adecuada cooperación para el cumplimiento de las responsabilidades y las obligaciones establecidas en el presente convenio, incluyendo la supervisión y seguimiento de las mismas.

Por el Programa Nacional de Empleo se designa al o la analista de proyectos encargado(a) de atender la región a la que pertenezca la municipalidad firmante de este convenio. Compete a esta persona coordinar con los(as) colaboradores municipales la ejecución del Programa: llenado y revisión del formulario con base en la modalidad del proyecto, recepción de documentación, canalización y coordinación de manera permanente de sugerencias, dudas o elementos de mejora. Supervisión, monitoreo y seguimiento de los diferentes proyectos.

Para todos los efectos se aclara que las personas funcionarias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes mencionadas tienen la obligación de consultar, coordinar y acatar los lineamientos, recomendaciones o sugerencias dictadas por sus respectivas jefaturas. Por otra parte, el cambio de cualquiera de las contrapartes debe comunicarse formalmente con al menos una semana de anticipación a la sustitución. Finalmente, corresponderá a los funcionarios o funcionarias citadas la tutela de los fondos públicos.

## SEXTA: CUANTÍA

No se estima para efectos fiscales en razón de su naturaleza.

\*\*\*\*

En fe de lo anterior, firmamos en dos tantos en la ciudad de \*\*\*\*\*, a los \*\* días del mes de \*\*\*\*\* del año 2017

Alfredo Hasbum Camacho

MINISTRO  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

XXXXXXXXXXXXXXXXXX  
ALCALDE (SA)  
Municipalidad de XXXXXXXXXX

SCH  
cc. Archivo

Anexo 8: Ficha de información social (FIS)



**FICHA DE INFORMACION SOCIAL 2 (FIS-2)**

N° 376608

1. DATOS GENERALES									
1. Folio	9. Casero	12. N° Vivienda							
2. Fecha FIS	10. Zona	13. Vivienda en área de riesgo físico (*)							
3. Circunscrición Regional	11. Dirección de la vivienda (avistar según exacto para facilitar localización):	14. Segmento censal							
4. Reg. MIDEPLAN									
5. Provincia									
6. Cantón									
7. Distrito									
8. Barrio									
			<b>Responsables</b>	<b>Código</b>	<b>Fecha</b>	<b>Firma</b>			
			15. Entrevista						
			16. Revisión						
			17. Supervisión						
			18. Digitación						
			19. Eval. digitación						
2. VIVIENDA Y SERVICIOS									
			<b>21. Piso</b>	<b>Estado</b>			<b>Estado</b>		
			1. Cerámica, mosaico y similares	B	R	M			
			2. Cemento						
			3. Madera						
			4. No tiene (tierra, caña, etc.)						
			<b>24. Número de aposentos</b>						
			1. Solo para dormir						
			2. Para otros usos						
			3. Total aposentos						
			<b>25. Número de camas</b>						
			<b>28. Disponibilidad de luz eléctrica</b>						
			1. RE, CNTL, Empresa, Cooperativa. Monto mensual \$						
			2. Planta privada						
			3. Otra fuente de energía						
			4. No tiene						
			<b>31. Fuente energía para cocinar</b>						
			1. Eléctricidad						
			2. Gas						
			3. Leña, carbón						
			4. Otro						
			5. Ninguna (no cocina)						
			<b>20. Paredes exteriores</b>	<b>Estado</b>			<b>Estado</b>		
			1. Bloque, ladrillo, concreto	B	R	M			
			2. Prefabricado						
			3. Pared ferrada (madera, fibra de vidrio, metal, etc.)						
			4. Pared sin fierro (madera, fibra de vidrio, metal, etc.)						
			5. Zócalo						
			6. Adobe, bahareque, palma, bambú, caña						
			7. Dosecho						
			8. No tiene						
			<b>23. Cielo raso</b>	<b>Estado</b>			<b>Estado</b>		
			1. Tiene	B	R	M			
			2. No tiene						
			<b>27. Medio de abastecimiento de agua</b>						
			1. Tubería dentro de la vivienda						
			2. Tubería fuera de la vivienda						
			3. No tiene agua por tubería						
			<b>30. Servicio sanitario conectado a:</b>						
			1. Cloaca, alcantarillado						
			2. Tanque séptico						
			3. Letrina o pozo negro						
			4. Otros						
			5. No tiene						
			<b>22. Techo</b>	<b>Estado</b>			<b>Estado</b>		
			1. Zinc u otro tipo de lamina metálica	B	R	M			
			2. Entrepiso (cemento, madera, otro)						
			3. Palma, caña, teja artesanal						
			4. Dosecho						
			<b>26. Fuente de abastecimiento de agua</b>						
			1. A. y A. Monto mensual \$						
			2. Empresa o cooperativa. Monto mensual \$						
			3. Acueducto rural, municipal. Monto mensual \$						
			4. Fuente pública						
			5. Pozo con bomba						
			6. Pozo sin bomba						
			7. Río, quebrada, nascente, lluvia						
			<b>29. Disponibilidad de baño</b>						
			1. Tiene						
			2. No tiene						
			<b>32. Medio de eliminación de basura</b>						
			1. Camión recolector						
			2. La botan en hueco y lo entierran						
			3. La queman						
			4. La botan en lote baldío						
			5. La botan en río, quebrada, mar						
			6. Otro						

- 38. Sexo** 1. Masculino 2. Femenino
- 48. Estado civil (personas de 13 años de edad en adelante)** 1. Casado (a) 2. Soltero (a) 3. Divorciado (a) 4. Separado (a) 5. Viudo (a) 6. Unión libre
- 41. Nacionalidad** 1. Costarricense 2. Nicaragüense 3. Otros centroamericanos 4. Otros latinoamericanos 5. Resto del mundo
- 43. Parentesco** 1. Jefe (a) 2. Cónyuge o pareja 3. Hijo (a) 4. Padre, madre, suegro (a) 5. Otro, nombre
6. Nieto (a) 7. Abuelo (a) 8. Hermano (a) cónyuge (a) 9. Otros maritimos

### 3. IDENTIFICACION DE LOS RESIDENTES DE LA VIVIENDA

33. NUMERO DE ORDEN	34. NUMERO DE JEFE DE FAMILIA	35. APELLIDOS Y NOMBRE COMPLETO		36. NUMERO DE IDENTIFICACION		37. FECHA DE NACIMIENTO			38. EDAD	39. SEXO	40. ESTADO CIVIL (13 AÑOS Y MAS)	41. NACIONALIDAD	
		SER. APELLIDO	ZOO. APELLIDO	SER. NOMBRE	ZOO. NOMBRE	DIA	MES	AÑO					
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													
8													
9													
10													
11													
12													
13													
14													
15													

#### OBSERVACIONES:

- 53. Enfermedad crónica por VIH/SIDA?**  
1. Si  
2. No
- 54. Aspectos psicoemocionales**  
1. Agresión o abuso  
2. Abuso sexual  
3. Adicción al alcohol u otras drogas  
4. Abandono  
5. Otro  
6. Dos o más de los anteriores  
7. No presenta
- 55. Tipo de pensión (ver ítem 7, variable 48)**  
1. Inicial, Injuz y Juicio  
2. Magisterio, Poder Judicial, Ispenada  
3. Régimen No Contributivo  
4. Pensiones Cerebral Profunda  
5. Otra
- 56. Condiciones de aseguramiento**  
1. Asegurado  
2. Cuenta propia (Seguro Voluntario)  
3. Pensión de Régimen IVA  
4. Pensión de Régimen Magisterio, Poder Judicial, Incevidas  
5. Pensionado (Régimen No Contributivo) (Municipal, PCR, Gracia y Guerra)
6. Familiar de asegurado directo (foto de asegurados extrínsecos y por cuenta propia)  
7. Familiar de pensionado (fotos los regimenes)  
8. Estado (incluye familiares de asegurados por el Estado)  
9. Por convenio (incluye familiares de asegurados por convenio)  
10. Otras formas (retirado y otros)  
11. No asegurado

- 6. Condición etérea**
1. Permanente
  2. Ocasional
  3. Estacional
  4. Desempleado (E)
  5. Oficio del hogar (ama de casa)
- 46. Categoría ocupacional (Item 1,2 y 3 de variable 46)**
6. Estudiante
  7. Pensionado (P)
  8. Retirado
  9. Otro
- 52. Deficiencia física, mental o sensorial permanente**
1. Trabajo no remunerado
  2. Autorrehabilitación (sector público)
  3. Autorrehabilitación (sector privado)
  4. Empleo (B00) (Doméstico)
  5. Cuenta propia
  6. Patrón
- 6. Deficiencia en sistema respiratorio (p.e. sistema circulatorio)**
7. Otras deficiencias
  8. Deficiencias múltiples
  9. No tiene
- 6. Salud (todas las personas)**
1. Deficiencia visual
  2. Deficiencia auditiva
  3. Retraso mental
  4. Enfermedad mental
  5. Deficiencia en sistema muscular-esquelético
  6. No tiene
- 60. Área de Capacitación**
1. Agrícola
  2. Artesanía
  3. Comercio y servicios
  4. Electricidad-electrónica
  5. Imagen y video
  7. Industria gráfica
  8. Industria de la madera y plástico
  9. Mecánica de vehículos
  10. Metal mecánica
  11. Materiales
  13. Textil y confección de ropa
  14. Turismo
  15. Idiomas
  16. Otro
  17. Ninguno

NUMERO DE ORDEN	4. RELACION PARENTESCO					5. ACTIVIDAD ECONOMICA (5 AÑOS Y MAS)					6. SALUD (todas las personas)				7. PREVISION SOCIAL (todas las personas)				8. EDUCACION REGULAR (5 años y más)			9. OF. TEC (11 años y más)
	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60			
1	NUMERO DE FAMILIA	PARENTESCO SEGUN N° FAMILIA	PARENT ENTRE JEFES DE FAMILIA	SI HOGAR	CONDICION ACTIVIDAD	OCUPACION U OFICIO (Item 1,2,3,4 de Var. 46)	CATEGORIA OCUPACIONAL (Item 1,2,3 Var. 46)	INGRESO MENSUAL POR SALARIO	INGRESO MENSUAL POR CTA PROPIA O PATRONO	OTROS INGRESOS MENSUALES POR PENSIONES, APORTES DE TERCEROS, ETC (aplica para todas las personas)	DEFICIENCIA FISICA MENTAL	ENFERMEDAD CRONICA TERMINAL	ASPECTOS PSICOSOCIALES	TIPO DE PENSION (Item 7 de Var. 46)	CONDICION DE ASURAMIENTO	ASISTENCIA CENTROS ENSEÑANZA	ULTIMO AÑO APROBADO	CICLO DE ENSEÑANZA	AREA DE CAPACITACION			
2																						
3																						
4																						
5																						
6																						
7																						
8																						
9																						
10																						
11																						
12																						
13																						
14																						
15																						

**OBSERVACIONES:**

57. Asistencia centros de enseñanza	58. Ciclo de enseñanza	60. Área de Capacitación
1. Educación Regular	1. Ninguno	1. Agrícola
2. Educación Especial	2. Enseñanza Especial	2. Artesanía
3. No Asiste	3. Ciclo de Transición (nivel que precede al primer grado)	3. Comercio y servicios
	4. Privada	4. Electricidad-electrónica
		5. Imagen y video
		7. Industria gráfica
		8. Industria de la madera y plástico
		9. Mecánica de vehículos
		10. Metal mecánica
		11. Materiales
		13. Textil y confección de ropa
		14. Turismo
		15. Idiomas
		16. Otro
		17. Ninguno



