INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
AUDITORÍA INTERNA

INFORME DE CONTROL INTERNO

AI-ICI-22-2025

GESTIÓN DE FORMACIÓN DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS
GESTIÓN DEL TALENTO DOCENTE

12 de diciembre del 2025

AI-ICI-22-2025

GESTIÓN DE FORMACIÓN DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS
GESTIÓN DEL TALENTO DOCENTE

RESUMEN EJECUTIVO 3

1. INTRODUCCIÓN 4
   1.1 Origen 4
   1.2 Objetivo 4
   1.3 Alcance 4

2. RESULTADOS 5
   2.1 Incremento sostenido de plazas docentes vacantes que afecta la utilización de recursos y la prestación de servicios 5
   2.2 Personas formadoras para el trabajo, asignadas a los Núcleos Tecnológicos, sin participación en la ejecución de servicios de capacitación y formación profesional 9
   2.3 Asignación de recurso humano al concepto de "otras actividades" supera la destinada a la ejecución de Servicios de Capacitación y Formación Profesional 12
   2.4 Expedientes incompletos sobre los servicios de capacitación brindados por la Institución 16
   2.5 Servicios de capacitación brindados por la institución con calificación inferior a 70 18

3. CONCLUSIONES 21

4. RECOMENDACIONES 22

5. OBSERVACIONES 24
   5.1 Comunicación de resultados, observaciones de la administración y remisión del informe 24
   5.2 Plazos para el avance y ejecución de las recomendaciones 25
   5.3 Responsable del informe 25

Anexo 1 26

RESUMEN EJECUTIVO
GESTIÓN DE FORMACIÓN DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS
GESTIÓN DEL TALENTO DOCENTE

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, se realizó un estudio de carácter especial en la Gestión de Formación de Servicios Tecnológicos; cuyo objetivo fue *"Evaluar la gestión del personal docente y la capacitación que reciben, para comprobar si contribuye con la prestación de Servicios de Capacitación y Formación Profesional, mediante procedimientos de auditoría"*.

El estudio muestra oportunidades de mejora que deben ser aplicadas a las personas formadoras para el trabajo, que reciben una capacitación, la cual debería estar alineada con las necesidades en área de conocimiento, logrando, una efectividad en la ejecución de los Servicios de Capacitación y Formación Profesional. Se identificó la cantidad del personal de la Institución que está nombrada bajo la figura de formadora para el trabajo y que no ejecuta servicios de capacitación; de manera que le permita a la Administración fortalecer el control interno y alcanzar el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales, bajo el marco normativo establecido y la finalidad pública a satisfacer.

Seguidamente, se citan los resultados de la revisión realizada:

- Incremento sostenido de plazas docentes vacantes que afecta la utilización de recursos y la prestación de servicios.
- Personas formadoras para el trabajo, asignadas a los Núcleos Tecnológicos, sin participación en la ejecución de servicios de capacitación y formación profesional.
- Asignación de recurso humano al concepto de "otras actividades" supera la destinada a la ejecución de Servicios de Capacitación y Formación Profesional.
- Expedientes incompletos sobre los servicios de capacitación brindados por la Institución.
- Servicios de capacitación brindados por la institución con calificación inferior a 70.

Los resultados evidencian la necesidad de que la administración tome las medidas pertinentes para cumplir con las recomendaciones emitidas en el presente informe, con el fin de fortalecer el control interno.

Para subsanar las deficiencias detectadas se giraron **tres** recomendaciones a la Gerencia General, **una** a la Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos y **una** a la Unidad de Recursos Humanos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente informe se origina en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2025.

1.2 Objetivo

Evaluar la gestión del personal docente y la capacitación que reciben, para comprobar si contribuye con la prestación de servicios de capacitación y formación profesional.

1.3 Alcance

El estudio es una auditoría de carácter especial en la Gestión de Formación de Servicios Tecnológicos. El periodo del estudio comprende del 2023 al 2025; ampliándose en los casos en que se consideró necesario.

El estudio fue realizado de acuerdo con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (NEAISP) y de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGAISP), emitidas por la Contraloría General de la República. Lo anterior, sin perjuicio de la normativa supletoria que aplique según el caso acorde con el ordenamiento jurídico y de otros criterios relevantes como los estándares de aceptación general en la materia que se trate, así como las mejores prácticas reconocidas en los ámbitos técnicos particulares.

Además, en el **anexo 1**, se cita la normativa utilizada como base para las revisiones.

2. RESULTADOS

2.1 Incremento sostenido de plazas docentes vacantes que afecta la utilización de recursos y la prestación de servicios

Con base en los oficios URH-270-2024, URH-395-2025 y URH-804-2025, emitidos por la Unidad de Recursos Humanos, se identificó un incremento sostenido en la cantidad de plazas docentes vacantes durante el período comprendido entre los años 2023 y 2025.

- En 2023, se registraron 1679 plazas docentes, de las cuales 84 correspondían a vacantes puras.

- En 2024, se asignaron 1750 plazas docentes, con 210 en condición de vacante pura.

- En 2025, se reportaron 1749 plazas docentes, de las cuales 167 estaban en vacante pura.

Esto refleja un incremento neto de 126 plazas vacantes puras entre 2023 y 2024, seguido de una reducción de 43 plazas en 2025 respecto al año anterior. Información que se detalla en la tabla 1.

Tabla 1
Plazas docentes por condición de nombramiento

Año	Interino	Propiedad	Vacante Pura	Vacante Transitoria	Total
2023	202	1393	84	N/A	1679
2024	250*	1265	210	25	1750
2025	315	1239	167	28	1749

Fuente: Oficios URH-270-2024, URH-395-2025, URH-804-2025
*Interino puesto subsidiario, interino vacante puro, interino vacante transitoria

En la tabla 2, se observa que, durante los años 2023, 2024 y 2025, las vacantes puras en el sector docente son superior a la registrada en el área administrativa.

Tabla 2
Cantidad de vacantes (Docentes / Administrativos)
por año

Variable	2023		2024		2025	
	Administrativo	**Docente**	**Administrativo**	**Docente**	**Administrativo**	**Docente**
Vacante Pura	65	80	110	212	87	157
Vacante transitoria	46	22	62	25	52	32
Total	111	102	172	237	139	189
Total General	**213**		**409**		**328**	

Fuente: URH-804-2025

En Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Nº 8131, Artículos 3 y 5 en los cuales se establece:

> *"ARTÍCULO 3.- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:*
>
> *a. Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.*
>
> *ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios. Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:*
> *b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley".*

Ley General de la Administración Pública, Nº 6227, se registra:

> *Artículo 4.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.*

En la Ley Marco de Empleo Público N° 10159, se establece:

> "*ARTÍCULO 1 Objetivo. Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.*

ARTÍCULO 4 Principios rectores. Son principios rectores del empleo público:

h) Principio de prevalencia del interés general: la gestión del empleo público, en todos sus componentes, debe estar orientada a dotar a la Administración Pública de personas servidoras públicas idóneas en lo técnico y lo moral, objetivas, independientes, imparciales e íntegras, estrictamente, sujetas al principio de legalidad, como garantía para la satisfacción del interés general.

ARTÍCULO 11 Postulados que orientan la planificación del empleo público:

"a) La planificación del empleo público, en las entidades y los órganos incluidos bajo el ámbito de aplicación de la presente ley, tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de bienes y servicios, y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, para generar valor público.

b) Las entidades y los órganos incluidos deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo plazos, con fundamento en las disposiciones normativas que las regulan, los instrumentos de planificación estratégica: nacional, sectorial, regional e institucional, según las que resulten aplicables y el conjunto de políticas públicas vigentes (…)".

En relación con los nombramientos para ocupar las plazas dentro del Régimen de Servicio Civil, la Dirección General de Servicio Civil ha emitido las siguientes resoluciones:

DG-RES-88-2023, del 07 de julio de 2023, estableciendo en el Artículo 2, lo siguiente:

"Las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil deberán elaborar un plan que permita realizar nombramientos en propiedad, en aquellas plazas que se encuentran interinas vacantes; para lo cual tendrán el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público".

DG-RES-95-2023, emitida el 18 de julio del 2023, en el Capítulo VI. Disposiciones Generales, en la cual establece en el Artículo 8. Lo siguiente:

"Mientras se resuelve el concurso interno, en las plazas vacantes sometidas a éste, se podrán realizar nombramientos en forma interina, considerando personas que cumplan con los requisitos de la clase y especialidad del puesto, de acuerdo con las siguientes opciones:
a) Personas servidoras públicas de la institución donde se encuentre el puesto, ya sea en condición de nombramiento en propiedad o interino.
b) Traslado o ascenso interinstitucional de personas funcionarias, ya sea en condición de nombramiento en propiedad o interino dentro del Régimen de Servicio Civil.
c) Únicamente para los puestos que por la naturaleza de sus funciones requieran esencialmente de destreza manual, fuerza física, o el dominio de un oficio mecánico (penúltimo párrafo del artículo 15 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil R.E.S.C), se podrá reclutar personas por los medios que la institución estime pertinentes y que satisfagan los requisitos de la clase y especialidad del puesto, para realizar nombramientos interinos".

La existencia de plazas vacantes en la Institución, tanto en su modalidad pura como transitoria, obedece, según lo indicado por la Unidad de Recursos Humanos, a las siguientes razones:

- *"(…) Los procedimientos que estableció la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) para el llenado de puestos en condición vacante comienza por la necesidad de realizar una divulgación interna en la institución, misma que debe respetar plazos de información al cliente interno, atención de consultas, procesos de entrevistas y finalmente la propuesta de nombramiento para revisión de Unidad de Recursos Humanos y aprobación de Autoridades Superiores.*
- *En promedio, la Unidad de Recursos Humanos recibe propuestas que iniciaron el proceso arriba indicado con no menos de 3 o 4 semanas. No es viable proponer a personas candidatas internas o externa directamente, si no se ha realizado este proceso.*
- *(…) si la persona escogida para ocupar la vacante es ya funcionaria, el efecto: se llena una vacante/se crea una vacante, es inmediato, por lo que el número total de vacantes no disminuye.*
- *Si el reclutamiento interno es infructuoso, la normativa DGSC obliga al reclutamiento interinstitucional, el cual, además de sumar tiempo al periodo de desocupación, debe extenderse en al menos una semana, ya que para efectos de divulgación se debe acudir a los responsables de RRHH de las instituciones adscritas para que ellos, a su vez, comuniquen a lo interno. Así, es necesario considerar algunos días de más, tomando en cuenta que esta nueva divulgación no es inmediata a la solicitud de cooperación que surge desde el INA, sino que depende que las personas contactadas hagan del conocimiento de sus organizaciones la vacante a llenar.*
- *En los casos que las fases intra e interinstitucional sean infructuosas, debe repetirse nuevamente el proceso, pero ahora acudiendo a la Agencia Nacional de Empleo (ANE), priorizando solamente personas funcionarias públicas para el posible nombramiento (disposición DGSC); la cual, en caso de declararse desierta permite la consideración de personas candidatas sin vínculo con el sector público.*
- *Además, es necesario tomar en cuenta que para que una persona candidata (sea interna o externa) a un nombramiento de Formador para el Trabajo 1, en sus niveles A, B, C o D, que vaya a un puesto con subespecialidad INSTRUCCIÓN debe haber recibido, por parte del Núcleo que abriga las actividades del puesto, la IDONEIDAD DOCENTE (aval) suma más días a la gestión de ocupación.*
- *Otro elemento que favorece los números altos en condición vacante, son las continuas solicitudes de traslado, cambio de especialidad y/o estudios de reasignación que recibe Unidad de Recursos Humanos, lo cual extiende el tiempo de desocupación hasta que los mismos sean atendidos (…)".*

Ante la situación identificada, se evidencia que la Institución está subutilizando los recursos asignados por el Estado, al mantener un durante los años 2023, 2024, 2025, plazas docentes vacantes. Esta condición limita la posibilidad de contratar personal que responda a las necesidades institucionales, lo cual repercute directamente en la capacidad de ofrecer Servicios de Capacitación y Formación Profesional, restringiendo su cobertura y alcance por la falta de profesionales disponibles para la ejecución.

Tal circunstancia compromete la ejecución presupuestaria, dado que los recursos no utilizados durante el período fiscal constituyen el superávit de la Institución y no pueden ser transferidos al siguiente periodo; lo cual puede interpretarse como una debilidad en la gestión de los recursos asignados.

Adicionalmente, esta problemática afecta la percepción pública de la Institución, generando desconfianza en la ciudadanía y debilita la imagen institucional. También impacta negativamente a las unidades organizacionales responsables de brindar Servicios de Capacitación y Formación Profesional, al limitar su capacidad de respuesta frente a las demandas de los distintos sectores productivos del país.

Además, se ve comprometido el desempeño operativo de la Unidad de Recursos Humanos, lo que podría dar lugar a la materialización de los siguientes riesgos:

- **R004 Imagen:** "La afectación de la imagen institucional ante las personas o entidades que reciben servicios de la Institución".

- **R009 Ejecución presupuestaria:** "Disparidad entre el nivel de ejecución presupuestaria y lo planificado".

- **R028 Eficiencia:** "Acciones inadecuadas, inoportunas o insuficientes que impiden gestionar, desarrollar y ofrecer servicios de manera oportuna, eficaz y eficiente".

2.2 Personas formadoras para el trabajo, asignadas a los Núcleos Tecnológicos, sin participación en la ejecución de Servicios de Capacitación y Formación Profesional

De conformidad con lo consignado por la Unidad de Servicios de Informática y Telemática, (USIT) mediante el oficio USIT-172-2024, del 7 de junio del 2024, se informó que para los años 2023-2024, en el Sistema Informático de Servicios de Formación y Capacitación (SISER), se registraron 1333 personas formadoras para el trabajo.

Se identificó que no todas las personas nombradas como formadoras para el trabajo, asignadas a los Núcleos Tecnológicos, ejecutan Servicios de Capacitación y Formación Profesional; a pesar de que, en el formulario de solicitud de personal de la Dirección General de Servicio Civil, Área de Reclutamiento y Selección, apartado Pedimento de Personal, se establece en la columna "Que Hace", que una de las funciones del puesto es: Ejecutar servicios de capacitación y formación profesional (…) con una frecuencia de ejecución "diaria".

En la tabla 3 se presenta el porcentaje de personas docentes asignadas a los Núcleos que no tienen programada la actividad de ejecución en sus respectivos cronogramas, lo cual evidencia una disparidad entre las funciones para lo cual fueron contratadas y las que efectivamente se ejecutan.

Tabla 3

Porcentaje de personas formadoras para el trabajo por Núcleo Tecnológico, que no ejecutaron SCFP

2023-2024

Núcleo de Formación	2023	2024
Comercio Sector Comercio y Servicios	31,76	32
Eléctrico	39,66	36
Turismo	35,36	25,53
Tecnología de Materiales	27,5	30,3
Salud cultura y Artesanías	25,81	30
Textil	15,22	21,62
Agropecuario	11,67	11,67
Industria Gráfica	28,57	26,67
Náutico Pesquero	30	40
Industria Alimentaria	6,6	22,22
Mecánica de Vehículos	18,75	18,75
Metal Mecánica	29,41	33,33

Fuente: USIT-172-2024

La información proporcionada por la Unidad de Servicios de Informática y Telemática (USIT), mediante el oficio de cita se evidenció que, en los Núcleos, 120 personas formadoras para el trabajo no participaron en la ejecución de Servicios de Capacitación y Formación Profesional durante el año 2023, y 111 personas se encontraban en la misma condición para el año 2024.

En relación con las funciones asignadas a las personas formadoras para el trabajo, la Gerencia General, mediante el oficio GG-1515-2017, del 9 de noviembre del 2017, estableció los lineamientos para la planificación, control, seguimiento y cierre del Sistema de Servicios de Capacitación y Formación Profesional (PASER), así como para la elaboración de los cronogramas del personal docente.

En dicho documento se estipula que los Núcleos pueden conformar su equipo base de trabajo para atender las responsabilidades vinculadas con los procesos de investigación, diseño curricular y evaluación de los Servicios de Capacitación y Formación Profesional (SCFP), utilizando para ello hasta un 25% del total de horas disponibles del personal docente.

En el citado oficio establece textualmente lo siguiente:

> *"(…)* ***en caso de requerirse incrementar el porcentaje citado, se podrá realizar previa justificación y aprobación por parte de la Subgerencia Técnica****. Por otra parte, se debe establecer el perfil de la persona docente que estará formando parte del equipo base del MNC-EFTP-CR (…) // Los NFST deberán contemplar para los casos en que proceda, una reserva de horas para todo el proceso de asistencias técnicas (diagnóstico, diseño y ejecución). Cada NFST reservará una cantidad de horas para la ejecución de pruebas de certificación según solicitudes realizadas por la UR, debe aclararse que la ejecución de estos últimos servicios son 100% responsabilidad de las UR, ya que son estas quien tienen la demanda de atención (...) //* ***De igual forma es necesario indicar que los lineamientos establecidos en esta directriz aplicarán para la planificación del POIA y PASER 2018 y en adelante"****.* El resaltado no corresponde al original.

La Presidencia Ejecutiva ha establecido los *"Lineamientos para la formulación de Plan Operativo Institucional Anual (POIA), Plan de Servicios de Capacitación y Formación Profesional (PASER) y Presupuesto 2023, 2024 y 2025"*, emitiendo los oficios PE-820-2022 del 30 de mayo del 2022, PE-730-2023 del 14 de abril del 2023 y PE-400-2024 del 29 de febrero del 2024, en los cuales consignó los lineamientos y las prioridades de la Administración Superior, respecto al Plan de Servicios de Capacitación y Formación Profesional (PASER).

En el ámbito de las políticas y pilares estratégicos institucionales, establecidos en el oficio PE-400-2024, se estableció lo siguiente:

> *"a) Ejecución de SCFP, para formar, capacitar y certificar el talento humano con las competencias que mejoren su empleabilidad y que requieren los sectores productivos, para el ámbito nacional e internacional.*
> *b) Fortalecimiento de la atención de los beneficiarios del Sistema Banca para el Desarrollo, mediante SCFP y acompañamiento empresarial, según necesidades específicas.*
> *c) Consolidación de una cultura de excelencia en el servicio al cliente, para satisfacer sus necesidades.*
> *d) Acceso de la población en desventaja social a los servicios de capacitación, formación profesional y certificación, con equidad e igualdad de oportunidad, para contribuir con la movilidad social ascendente (…)".*

La razón por la que las personas formadoras, asignadas a los Núcleos Tecnológicos, no ejecutaron Servicios de Capacitación y Formación Profesional en los años 2023 y 2024, según el criterio del señor Gestor de Formación de Servicios Tecnológicos en una entrevista realizada el 28 de agosto del 2024, es porque a ellas se les asignan otras actividades como:

> *"(...) Por ejemplo, en el ámbito de la investigación, específicamente en estudios técnicos, se solicita el apoyo técnico docente para la emisión de criterios técnicos para compra de materiales, equipos, perecederos, entre otros, atención que además debe ser inmediata por plazos de Ley. // El docente del Núcleo es de carácter nacional, o sea, se puede disponer del docente en el momento y lugar que se requiera para realizar cualesquiera de las 4 actividades. // Desde la formulación POIA-Presupuesto se realiza la planificación de las diferentes actividades que desarrolla el personal docente, según compromisos adquiridos, por ejemplo, la GFST y los Núcleos facilitan personas docentes para el diseño de los estándares de cualificación, producto que corresponde al Marco Nacional de Cualificaciones y no al INA propiamente. De igual forma, existen otras comisiones interinstitucionales que requieren la participación y criterio técnico de personas docentes como, por ejemplo, la que coordina el Núcleo Agropecuario con el MAG, entre otras. Todas esas actividades se encuentran debidamente registradas en el cronograma docente(..)".*

Es por ello que se pueden materializar los siguientes riesgos:

- **R004 Imagen:** "La afectación de la imagen institucional ante las personas o entidades que reciben servicios de la Institución".

- **RO31 Satisfacción del cliente:** "Solicitudes no atendidas o servicios que no cumplen con los requerimientos o necesidades de la clientela interna y externa".

- **R028 Eficiencia:** "Acciones inadecuadas, inoportunas o insuficientes que no permitan gestionar, desarrollar y brindar servicios de manera oportuna, eficaz y eficiente".

2.3 Asignación de recurso humano al concepto de "otras actividades" supera la destinada a la ejecución de Servicios de Capacitación y Formación Profesional

La Gestión de Formación de Servicios Tecnológicos proporcionó información mediante el oficio GFST-758-2024 del 10 de diciembre del 2024. De acuerdo con los cronogramas de las personas formadoras para el trabajo correspondientes a los años 2023-2024, se observa que la actividad que concentró la mayor asignación de personal docente durante el año 2023 (con corte a junio del 2024) fue la consignada en el "cronograma docente" bajo la categoría de "otras actividades".

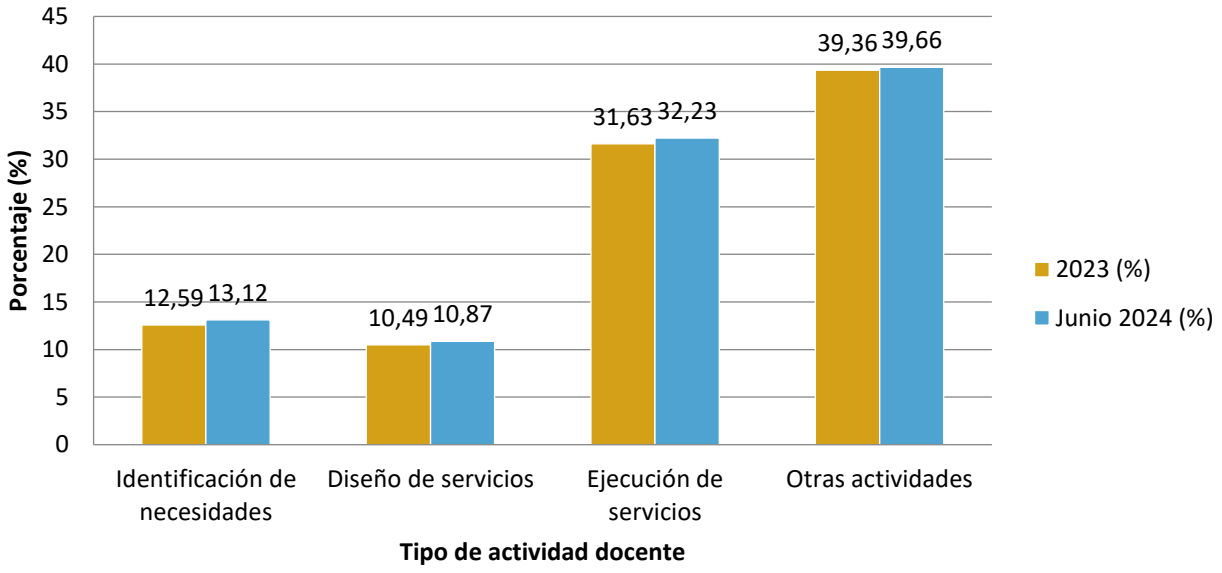
Esta situación se detalla en la tabla 4 y gráfico 1.

Tabla 4
Porcentaje, de personas formadoras para el trabajo por actividad docente
2023-junio 2024

Año	Identificación de necesidades	Identificación de necesidades en %	Diseño de servicios	Diseño de servicio en %	Ejecución de servicios	% Ejec serv.	Otras actividades	Otras actividades en %
2023	168	12,59	140	10,49	422	31,63	525	39,36
2024	175	13,12	145	10,87	430	32,23	529	39,66

Fuente: GFST-758-2024

Gráfico 1
Porcentaje de personas formadoras para el trabajo por actividad docente
2023 - junio 2024



En relación con actividad docente, el Gestor de Formación de Servicios Tecnológicos manifestó durante una entrevista realizada el 28 de agosto del 2024, que:

> *"(…) en el INA la función docente se desarrolla en el ámbito de 4 grandes actividades, que son las siguientes: Evaluación de SCFP, Ejecución de SCFP, Investigación y Diseño curricular." Además, manifestó que en el ámbito de la investigación, específicamente en estudios técnicos, se solicita el apoyo técnico docente para la emisión de criterios técnicos para compra de materiales, equipos, perecederos, entre otros, atención que además debe ser inmediata por plazos de Ley (…)".*

De conformidad con las actividades que desempeñan las personas docentes, la comunicación más reciente que emitió Gerencia General es el pronunciamiento que se emitió mediante el oficio GG-1515-2017 del 9 de noviembre del 2017, en el cual se consignó que los Núcleos pueden conformar su equipo base de trabajo para atender las responsabilidades asociadas a los procesos de investigación, diseño curricular y evaluación de los servicios de capacitación y formación profesional (SCFP) con el 25% del total de horas disponibles de las personas docentes.

Además, en dicho oficio se consigna textualmente lo siguiente:

> *"(…) en caso de requerirse incrementar el porcentaje citado, se podrá realizar previa justificación y aprobación por parte de la Subgerencia Técnica. Por otra parte, se debe establecer el perfil de la persona docente que estará formando parte del equipo base del MNC-EFTP-CR (…) // Los NFST deberán contemplar para los casos en que proceda, una reserva de horas para todo el proceso de asistencias técnicas (diagnóstico, diseño y ejecución). Cada NFST reservará una cantidad de horas para la ejecución de pruebas de certificación según solicitudes realizadas por la UR, debe aclararse que la ejecución de estos últimos servicios son 100% responsabilidad de las UR, ya que son estas quien tienen la demanda de atención".*

Aunado a lo anterior, la Presidencia Ejecutiva ha establecido los "Lineamientos para la formulación del Plan Operativo Institucional Anual (POIA), el Plan de Servicios de Capacitación y Formación Profesional (PASER) y el Presupuesto 2023 y 2024", mediante los oficios PE-820-2022 del 30 de mayo de 2022 y PE-730-2023 del 14 de abril del 2023.

En dichos oficios se detallan las actividades que forman parte del quehacer docente, citando expresamente las siguientes:

I. Investigación.
II. Diseño curricular.
III. Administración curricular.
IV. Evaluación curricular.

De acuerdo con los reportes del (PASER), la asignación "*otras actividades"* contempladas en el cronograma docente, se refiere a:

> *"trámites y traslados, regional, act complementarias admin, INA- ferias, trámites y traslados al Núcleo. Revisión listas de recursos, act complementarias adm. Regional, atención acreditación de servicios, articulación educación C/la form. prof. act. complementarias tecnicas - regional, atencion de centros colaboradores, act. complementarias tecnicas - nucleo, estudios tec. equiparacion oferta, act. complementarias tecnicas - regional, atencion de centros colaboradores, act. complementarias tecnicas - nucleo, estudios tec. equiparacion oferta, reunion tecnica, idoneidad docente interno/entes externos, sist. banca para el desarrollo / mipyme, ases/capacit. desarrollo curric. - UDIPE, tramites Núcleo, traslados Núcleo, tramites regional, traslados regional, gestión ambiental, evaluaciones de impacto, comisiones, productos técnicos NFST, productos POIA no registrados, evaluación at, proc.selec/conform.grupo, seguimiento ejec. DUAL. fiscalización de SCFP, aten. significativa particip., capitan/encarg.embarc., act.tecnicas ejecución".*

En relación con las funciones establecidas para los Núcleos de Formación de Servicios Tecnológicos, en el Manual Organizacional de Instituto Nacional de Aprendizaje, se extraen las siguientes:

> *"(…) 3. Realizar investigaciones a fin de determinar la demanda de formación profesional y capacitación, así como nuevos procesos productivos, materiales, materia prima, equipos, TICs, tendencias y caracterización del mercado, con la finalidad de conformar los servicios de capacitación y formación profesional según los ámbitos de competencia.*
> *4. Elaborar el diseño curricular de los servicios de capacitación y formación profesional para el sector o subsectores vinculados, según la naturaleza u orientación del servicio.*
> *8. Diagnosticar, diseñar y evaluar los servicios de asistencias técnicas dirigidos a satisfacer requerimientos puntuales de las unidades productivas del sector o subsector, a partir de los procedimientos e instrucciones definidas para ese propósito.*
> *9. Realizar estudios técnicos relacionados con los servicios de acreditación, certificación, centros colaboradores, idoneidad, homologación, equiparación curricular y la contratación de bienes y servicios.*
> *25. Realizar los avalúos de los bienes muebles, material obsoleto, de desecho o apto para reciclaje, que la Institución pueda considerar para venta, remate o donación (a favor del INA o un tercero legalmente habilitado), cada uno de acuerdo con el área técnica de su competencia y con fundamento en la normativa vigente (…)".*

La razón por la cual se asigna una mayor proporción de recurso humano a la categoría de "otras actividades", en comparación con las otras funciones directamente vinculadas al quehacer de las personas formadoras, obedece a que, a nivel institucional, no existe una directriz que establezca el porcentaje mínimo del cronograma docente que debe destinarse a cada una de las actividades propias del quehacer de la persona docente; como por ejemplo a la ejecución de servicios de capacitación y formación profesional.

Lo anteriormente descrito puede derivar en que la asignación del recurso humano docente se realice sin considerar las necesidades reales de los sectores productivos del país.

Esta situación podría traducirse en una oferta de Servicios de Capacitación y Formación Profesional que no responda de manera oportuna ni pertinente a las demandas específicas del entorno económico, lo cual afectaría negativamente tanto la cobertura como la relevancia de los servicios brindados por la Institución.

Adicionalmente, esta práctica podría motivar que se recurra más frecuentemente a contrataciones de servicios prestados por terceros, lo que está establecido como la excepción y no la regla, según la normativa correspondiente.

En consecuencia, se compromete la satisfacción de los clientes potenciales de la Institución, al no lograrse una alineación efectiva entre planificación anual y las necesidades del mercado laboral.

Además, se pueden materializar los siguientes riesgos:

- **R004 Imagen:** "La afectación de la imagen institucional ante las personas o entidades que reciben servicios de la Institución".

- **R028 Eficiencia:** "Acciones inadecuadas, inoportunas o insuficientes que no permitan gestionar, desarrollar y brindar servicios de manera oportuna, eficaz y eficiente".

- **R031 Satisfacción del cliente:** "Solicitudes no atendidas o servicios que no cumplen con los requerimientos o necesidades de la clientela interna y externa".

2.4 Expedientes incompletos sobre los servicios de capacitación brindados por la Institución

El Proceso de Desarrollo de la Unidad de Recursos Humanos proporcionó información mediante el oficio URH-PDRH-99-2025 del 3 de marzo del 2025. En dicho documento se evidenció que las capacitaciones impartidas al personal funcionario de la Institución, conforme a la normativa vigente, se documentan en un expediente digital. No obstante, la aplicación de lo establecido no se cumple en su totalidad.

Dicho expediente está estructurado en subcarpetas, sin un sistema que permita identificar el ciclo completo de cada capacitación, lo cual dificulta el seguimiento, control y evaluación de los procesos formativos.

Las subcarpetas que conforman el expediente son las siguientes:

1. Certificados.
2. Informe del servicio de capacitación.
3. Informe de la persona docente.
4. Evaluación de opinión.
5. Boleta de matrícula.
6. Asistencia y justificaciones.
7. Convocatoria, programa, materiales.
8. Orden de compra, factura.
9. Correspondencia (Acuerdo, oficios, otros).
   Archivo en formato Excel "Matriz del expediente digital de los servicios de capacitación".

Sin embargo, se identificaron debilidades de control, ya que en algunos servicios de capacitación se registran carpetas sin contenido, lo cual limita la trazabilidad y evidencia una gestión documental incompleta.

Asimismo, se observó que los archivos en formato Excel utilizados para documentar cada servicio de capacitación contienen varias hojas de trabajo, algunas de las cuales carecen de información, lo que refuerza la falta de consistencia en el registro de las actuaciones realizadas.

Al respecto, en el instructivo I URH PDRH 02, Estandarización del expediente digital edición 01, del 17 de abril del 2022, se establece:

> *"(…)* ***Contenido del expediente digital****, El expediente digital de un servicio de capacitación se conforma de 9 subcarpetas, las cuales se archivará cada tipo documental donde le corresponde. // Además de las subcarpetas, se encuentra el documento FR URH PDRH 25 "****Matriz del Expediente Digital de los Servicios de Capacitación****" este archivo se le agrega el número de expediente, por ejemplo:* ***Matriz del SC 15-1-20XX*** *(…)".*

Las debilidades identificadas en la trazabilidad y completitud de los registros sobre los servicios de capacitación se deben a la inobservancia, por parte del personal del Proceso de Desarrollo de la Unidad de Recursos Humanos, de lo establecido en el instructivo I-URH-PDURH-02, el cual contiene los lineamientos vinculantes para el registro de la ejecución de dichos servicios.

A ello se suma la falta de mecanismos de supervisión y control que garanticen el cumplimiento de la normativa vigente en materia de gestión documental y trazabilidad de los procesos de capacitación institucional.

Al no existir documentos que respalden los actos administrativos realizados para la ejecución de un servicio de capacitación, imposibilitan la trazabilidad para verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales con respecto a la ejecución presupuestaria.

Además, permite que se materialicen los siguientes riesgos:

- **R004 Imagen:** "La afectación de la imagen institucional ante las personas o entidades que reciben servicios de la Institución".

- **R031 Satisfacción del cliente:** "Solicitudes no atendidas o servicios que no cumplen con los requerimientos o necesidades de la clientela interna y externa".

- **R028 Eficiencia:** "Acciones inadecuadas, inoportunas o insuficientes que no permitan gestionar, desarrollar y brindar servicios de manera oportuna, eficaz y eficiente".

- **R033 Cumplimiento de la normativa jurídica y técnica:** "Incumplimiento de la normativa internacional, nacional e institucional, procedimientos e instructivos vigentes que regulan las actividades de la institución".

- **R041 Disponibilidad de información:** "Limitaciones para disponer de la información requerida para el proceso de toma de decisiones".

2.5 Servicios de capacitación brindados por la institución con calificación inferior a 70

El Proceso de Dotación de la Unidad de Recursos Humanos proporcionó información mediante el oficio URH-PDURH-99-2025 del 3 de marzo del 2025. En dicho documento se identificó que algunos servicios de capacitación dirigidos a las personas funcionarias de la Institución obtuvieron una calificación inferior a 70 en la variable de evaluación denominada "aplicabilidad", correspondiente a los ejes técnico y pedagógico.

Esta situación se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5
Evaluación de servicios de capacitación
2022-2023

Servicio de capacitación	Evaluación variable aplicabilidad
Formación dual para la docencia	50
Plan de fortalecimiento de habilidad docente	65
Planificación estratégica y gestión de riesgos en asadas	65
Actualización en la interpretación del esquema de certificación FSSC 22000 versión 5.1	67
Aspectos generales para la formulación, costeo y etiquetado de productos cárnicos y de la pesca.	65
Electrónica digital	66
Formación dual para la docencia	68
Fundamentos de marketing digital	63
Innovación para pymes y emprendimientos	67
Marketing digital para pymes y emprendimientos	66
Obtención de imágenes por drones y su proceso metodológico	60
Prendas de bioseguridad (presoterapia para el tratamiento de personas quemadas	51
Procedimientos para el control de mantenimiento	65
Reanimación cardio pulmonar y OVACE para empresas turísticas	53
SEO (search engine optimization)	68
Tecnología de impresión offset	67
Análisis de género	65

Fuente: Evaluación de Impacto y Cierre de Brechas 2022 / 2023

En el procedimiento P URH PDRH 02, Servicios de Capacitación del Personal INA, en los puntos 7 y 8 se cita respectivamente:

> *"(…) 7. EVALUACIÓN DE IMPACTO: Tiene por objetivo* ***medir la aplicabilidad*** *de los conocimientos adquiridos por la persona participante. Se dirige a una muestra determinada de los servicios de capacitación que han sido efectivamente ejecutados en el periodo anual según criterio estadístico de selección aleatoria de las personas participantes y para el efecto, se utiliza el FR URH PDRH 11 "Evaluación de Impacto de Servicios de Capacitación". Una vez que el procedimiento esté en su totalidad sistematizado, los SC se evalúan en su totalidad.*
>
> *El informe de evaluación de impacto permite obtener el criterio del participante en cuanto a conocimiento, actitud y aplicabilidad del SC en el puesto de trabajo y según eje temático.*
>
> *El promedio genera un resultado, que,* ***si es igual o superior a 70% es considerado eficiente, caso contrario se califica como "Impacto moderado"****.*
>
> *8.EVALUACIÓN DE BRECHAS: La evaluación de brechas tiene por objetivo evaluar la efectividad de los servicios de capacitación ejecutados. Se utiliza el FR URH PDRH 23 "Evaluación de resultados Capacitación con propósitos de Cierre de Brechas", se envía por medio de correo electrónico a las jefaturas respectivas con la indicación del tema y la brecha indicada.*
>
> *Se aplica a la misma muestra de los servicios de capacitación ejecutados y registrados en el SITH. Se utiliza la base de datos generada para la Evaluación de Impacto por sistema informático (…)".* El resaltado no corresponde al original.

La calificación inferior a 70 en la variable de "aplicabilidad" en los servicios de capacitación, se debe a que la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos no cumplió con las expectativas de las personas participantes.

En particular, se identificó que no se logró un fortalecimiento significativo de las competencias metodológicas en el área de pedagogía y técnicas docentes, aspecto que fue evaluado dentro del eje técnico y pedagógico. Esta percepción de impacto moderado redujo la valoración general de la utilidad del servicio recibido.

Cuando un servicio de capacitación recibe una calificación inferior a 70 en la variable de aplicabilidad, los efectos pueden ser significativos, ya que esta variable evalúa el grado en que los conocimientos adquiridos son útiles y transferibles al entorno laboral.

Una calificación inferior a 70 en este aspecto, indica que no se logró mejorar el desempeño laboral de las personas participantes, lo cual compromete el propósito fundamental de la capacitación institucional.

Además, cuando las personas docentes no están satisfechas con los servicios de capacitación recibidos, pueden materializarse los siguientes riesgos institucionales:

- **R004 Imagen:** "La afectación de la imagen institucional ante las personas o entidades que reciben servicios de la Institución".

- **R031 Satisfacción del cliente:** "Solicitudes no atendidas o servicios que no cumplen con los requerimientos o necesidades de la clientela interna y externa".

- **R028 Eficiencia:** "Acciones inadecuadas, inoportunas o insuficientes que no permitan gestionar, desarrollar y brindar servicios de manera oportuna, eficaz y eficiente".

3. CONCLUSIONES

Las debilidades identificadas en el presente informe evidencian limitaciones operativas que afectan la capacidad institucional para cumplir con su misión de ofrecer Servicios de Capacitación y Formación Profesional que promuevan la empleabilidad, la movilidad social, la productividad y la competitividad, como una respuesta a las demandas del mercado laboral.

Aunque la institución ha realizado esfuerzos para fortalecer la dotación de personal, al cierre de agosto de 2025 se registraron 328 claves en condición de vacantes (puras y transitorias) entre personal administrativo y docente. Esta situación representa un desafío para la ejecución de los servicios, ya que limita la cobertura y la capacidad de respuesta institucional frente a las demandas de la población económicamente activa del país.

Se constató que la directriz institucional vigente, que orienta la distribución del tiempo en los cronogramas docentes, requiere ser actualizada. Su desactualización ha generado una asignación no equitativa del recurso humano, priorizando en algunos casos actividades clasificadas como "otras" por encima de aquellas directamente vinculadas con la prestación de los Servicios de Capacitación y Formación Profesional; lo que evidencia la necesidad de revisar y actualizar dicha directriz para adecuarla al contexto actual.

Debilidades en la gestión documental de los servicios de capacitación brindados al personal funcionario, producto de la inobservancia del instructivo I-URH-PDURH-02 y la falta de supervisión. Esta situación ha permitido la existencia de expedientes incompletos y limitaciones en la trazabilidad, afectando la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, la baja calificación en la variable de aplicabilidad obtenida por algunos servicios de capacitación evidencia que los contenidos impartidos no lograron satisfacer las expectativas del personal ni generar un impacto significativo en su desempeño laboral. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de diagnóstico previo y retroalimentación, para asegurar que las acciones formativas respondan efectivamente a las brechas reales de competencias.

4. RECOMENDACIONES

A la señora Paula Valenciano Campos en su calidad de Gerenta General o a quien en su lugar ocupe el cargo

1. Recomendar la formulación e implementación de un plan remedial orientado a subsanar las siguientes situaciones:

    1.1. El llenado oportuno de plazas vacantes.

    1.2. La revisión y optimización de los procesos internos de reclutamiento y selección, asegurando su alineación con la normativa aplicable y las buenas prácticas, con el fin de reducir los plazos entre la publicación de vacantes y el nombramiento.

    1.3. La inclusión en la planificación presupuestaria anual de las acciones necesarias para el llenado de vacantes, con el propósito de reducir el superávit generado por la subejecución del gasto en remuneraciones.

    Se dará por cumplida esta recomendación con la presentación como primer avance del plan remedial que contenga como mínimo: Unidad organizativa, responsable, fecha inicio, fecha final, actividad. Una certificación que acredite ejecución de plan remedial; así como la documentación que respalde la solicitud de cumplimiento ante las instancias correspondientes. **Fecha de cumplimiento:** 30/11/2026 **y fecha de avance** 31/07/2026, con la presentación del plan remedial **(Resultado 2.1)**

2. Realizar una revisión de la distribución de funciones y del personal formador asignado a los Núcleos Tecnológicos, con el fin de verificar la correspondencia entre las funciones establecidas en el perfil del puesto y las actividades efectivamente ejecutadas. Asimismo, se deberá valorar la pertinencia y vigencia de lo establecido en el oficio GG-1515-2017, a efecto de determinar si dicho lineamiento continúa respondiendo a las necesidades actuales de la institución o si requiere ser actualizado.

    Se dará por cumplida con la presentación de la certificación que acredite la revisión efectuada, en la cual se detallen las actividades realizadas, las fechas de inicio y finalización, y el responsable de la implementación. Además de la publicación que evidencie la actualización de los "Lineamientos para la planificación, control, seguimiento y cierre del PASER y cronogramas del personal docente".

En caso de que, a partir del análisis efectuado, se determine que no es necesaria la actualización de las funciones de las personas formadoras, deberá emitirse una justificación técnica debidamente documentada que respalde dicha conclusión. **Fecha de cumplimiento**: 30/11/2026 y **fecha de avance:** 31/07/2026, con la presentación del plan remedial. **(Resultado 2.2, 2.3)**

3. Emitir los lineamientos sobre la distribución del tiempo en el cronograma docente. Dichos lineamientos deberán estar en concordancia con la misión institucional y responder de manera pertinente a las necesidades del entorno productivo.

   Se dará por cumplida esta recomendación cuando se cuente con la certificación oficial de que se ha emitido los lineamientos institucionales, la cual debe haber sido comunicada a todos los Núcleos de Formación y unidades organizacionales responsables de la ejecución de los servicios de capacitación y formación profesional. **Fecha de cumplimiento:** 30/11/2026 y **fecha de avance:** 31/07/2026. **(Resultado 2.3)**

Al señor Roy Ramírez Quesada en su calidad de Gestor de la Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos o a quien en su lugar ocupe el cargo

4. Instruir a los Núcleos Tecnológicos y UDIPE para que establezcan e implementen mecanismos o estrategias que permitan la identificación de las competencias técnicas y pedagógicas de las personas formadoras para el trabajo con el fin de desarrollar procesos de retroalimentación continua que fortalezcan la mejora de dicha identificación.

   Se dará por cumplida esta recomendación con una certificación que acredite la implementación de los mecanismos o estrategias y la solicitud de cumplimiento. **Fecha de cumplimiento:** 30/11/2026 y **fecha de avance:** 31/06/2026. **(Resultado 2.5)**

A la señora Sandra Lorena Rodríguez Hidalgo en su calidad de Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos o a quien en su lugar ocupe el cargo

5. Comunicar al Proceso de Dotación que incorpore los documentos generados de las acciones realizadas para la ejecución de los servicios de capacitación dirigidos al personal funcionario de la Institución. Este plan debe contemplar lineamientos para que se dé la actualización y organización de los expedientes digitales, garantizando la trazabilidad y completitud de la información registrada.

   Se dará por cumplida esta recomendación con una certificación que acredite la actualización de los expedientes que custodia el Proceso de Dotación de la Unidad de Recursos Humanos y la solicitud de cumplimiento. **Fecha de cumplimiento:** 30/11/2026 y **fecha de avance:** 31/06/2026. **(Resultado 2.4)**

5. OBSERVACIONES

5.1 Comunicación de resultados, observaciones de la administración y remisión del informe

5.1.1 Los resultados del informe fueron comunicados a la señora Paula Valenciano Campos en su calidad de Gerenta General, al señor Roy Ramírez Quesada Gestor de Formación y Servicios Tecnológicos y a la señora Sandra Lorena Rodríguez Hidalgo en su calidad de Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos; quienes manifestaron su aprobación y aceptación de las recomendaciones contenidas en él.

5.1.2 La administración no realizó observaciones en la reunión de comunicación de resultados.

5.1.3 La remisión del informe se realiza mediante el oficio AI-387-2025 del 12 de diciembre del 2025 fecha a partir de la cual se da por finalizado este estudio.

5.2 Plazos para el avance y ejecución de las recomendaciones

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley General de Control Interno 8292, se dispone un plazo de diez días hábiles a partir de la fecha de recibido el informe, para gestionar la implementación de las recomendaciones y comunicarlo a esta Auditoría Interna, de lo contrario, se recuerda los artículos 36, 37, 38 y 39 de la citada ley, que al efecto *disponen la forma de comunicación de los resultados de los informes de la Auditoría Interna y se previene al jerarca y a los titulares subordinados acerca de sus deberes en el trámite.*

El plazo se establece de acuerdo con lo pactado con la Jefatura de la Unidad correspondiente en el *Acta de Conferencia Final*, como a continuación se señala:

Recomendación	Responsable del cumplimiento	Fecha de comunicación	Fecha de los avances	Fecha de cumplimiento
1	Gerencia General	10/12/2025	31/03/2026	31/08/2026
2	Gerencia General	10/12/2025	31/07/2026	30/11/2026
3	Gerencia General	10/12/2025	31/07/2026	30/11/2026
4	Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos	12/12/2025	31/07/2026	30/11/2025
5	Unidad de Recursos Humanos	04/12/2025	31/07/2026	30/11/2025

5.3 Responsable del informe

El estudio fue realizado por las personas funcionarias de esta Auditoría: Ana Mirlen Gómez Morera, Elizabeth Loaiza Alvarado Encargada del Proceso de Planeamiento y Ejecución de la Formación y Servicios de Capacitación, con la aprobación del Auditor General Alfredo Hasbum Camacho.

Firmado digitalmente
Ana Mirlen Gómez Morera
Auditora encargada del estudio

Firmado digitalmente
Elizabeth Loaiza Alvarado
Encargada de Proceso

Firmado digitalmente
Alfredo Hasbum Camacho
Auditor General

Anexo 1

Normativa utilizada como base para la revisión efectuada

- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
- Ley General de la Administración Pública 6227.
- Ley Marco de Empleo Público 10159.
- Manual Organizacional de Instituto Nacional de Aprendizaje.
- DG-RES-88-2023, Resolución de la Dirección General del Servicio Civil del 7 de julio del 2023.
- DG-RES-95-2023, Resolución de la Dirección General del Servicio Civil, del 18 de julio del 2023.
- I URH PDRH 02, Estandarización del expediente digital.
- P URH PDRH 02, Servicios de Capacitación del Personal INA.