INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
AUDITORÍA INTERNA

INFORME DE CONTROL INTERNO

AI-ICI-02-2026

ASESORÍA DE DESARROLLO SOCIAL

SERVICIO ASESORÍA DE DESARROLLO SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN DESVENTAJA SOCIAL, REFERIDAS

13 de abril del 2026

AI-ICI-02-2026

ASESORÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SERVICIO ASESORÍA DE DESARROLLO SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN DESVENTAJA SOCIAL, REFERIDAS

RESUMEN EJECUTIVO 3

1. INTRODUCCIÓN 4
   1.1 Origen 4
   1.2 Objetivos 4
   1.3 Alcance 4
   1.4 Antecedentes 5
   1.5 Terminología y siglas utilizadas en el informe 6

2. RESULTADOS 6
   2.1 Política de atención a las personas en desventaja social referida desactualizada 6
   2.2 Desactualización de la información en la intranet 10
   2.3 Oportunidades de fortalecimiento en los mecanismos de seguridad para la protección de los datos personales de la población en desventaja social referida 12
   2.4 Brechas en la gestión de atención a la población en desventaja social referida 16
      2.4.1 Baja ejecución en el cumplimiento de la meta en la Gestión Regional 16
      2.4.2 Limitaciones en la eficiencia de la función de asesoría a la Presidencia Ejecutiva por parte de la Asesoría de Desarrollo Social 21
   2.5 Falta de uniformidad en la regulación y cumplimiento de plazos para la atención de la población en desventaja social referida 23
      2.5.1 Incumplimiento con los plazos establecidos para la atención de las personas en desventaja social referidas, de la población confidencial 24

3. CONCLUSIONES 27

4. RECOMENDACIONES 29

5. OBSERVACIONES 32
   5.1 Comunicación de resultados, observaciones de la administración y remisión del informe 32
   5.2 Plazos para el avance y ejecución de las recomendaciones 32
   5.3 Responsable del informe 33

Anexo 1 34

RESUMEN EJECUTIVO
ASESORÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SERVICIO ASESORÍA DE DESARROLLO SOCIAL, EN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN DESVENTAJA SOCIAL, REFERIDAS

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, se realizó una auditoría de carácter especial en la Asesoría de Desarrollo Social (ADS), cuyo objetivo fue evaluar la gestión de la Asesoría con respecto a la atención, de las poblaciones en desventaja social referidas.

El estudio resulta de importancia, ya que permitió verificar cómo gestiona la Asesoría de Desarrollo Social la atención de la población en condición de desventaja social referida, en apoyo a la Presidencia Ejecutiva para el cumplimiento del objetivo estratégico institucional de brindar servicios de formación, capacitación y certificación, en igualdad de condiciones, contribuyendo a la movilidad social y la disminución de la pobreza en el país; de manera que la administración pueda fortalecer el control interno y cumplir con el ordenamiento jurídico vigente.

De la revisión efectuada y la documentación proporcionada por la Asesoría de Desarrollo Social (ADS), la Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos (GFST), la Unidad de Planificación y Evaluación (UPE), la Secretaría Técnica de Junta Directiva del INA, se identificaron los siguientes resultados:

1. Política de atención a las personas en desventaja social referida desactualizada.

2. Desactualización de la información en la intranet.

3. Oportunidades de fortalecimiento en los mecanismos de seguridad para la protección de los datos personales de la población en desventaja social referida.

4. Brechas en la gestión de atención a la población en desventaja social referida.

5. Falta de uniformidad en la regulación y cumplimiento de plazos para la atención de la población en desventaja social referida

El estudio de auditoría reveló oportunidades de mejora en la gestión de la Asesoría de Desarrollo Social. Para subsanar las deficiencias detectadas se giraron en total 6 recomendaciones, de las cuales tres fueron dirigidas a la Presidencia Ejecutiva como jefatura de la Asesoría de Desarrollo Social, una a la Gerencia General y dos a la Asesoría de Desarrollo Social.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

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

1.2 Objetivos

Evaluar la gestión de la Asesoría de Desarrollo Social, con respecto a la atención de las poblaciones en desventaja social referidas a los Servicios de Capacitación y Formación Profesional.

1.3 Alcance

El estudio es una auditoría de carácter especial en la Asesoría de Desarrollo Social, en materia de atención de las poblaciones en desventaja social referidas por las instancias del sector social y sector judicial. El periodo del estudio comprende el año 2024, ampliándose en los casos en que se considera necesario.

Se realizó un muestreo a 222 expedientes de personas referidas del sector social y 137 personas referidas del sector judicial, conforme los siguientes criterios: cédula, fecha de remisión a la institución, regional a la que fue referido, curso o programa matriculado, estado de la matrícula, cursos registrados en el Sistema Estadístico y Monitoreo de Servicios (SEMS). A su vez se revisaron las competencias del INA y de la Asesoría de Desarrollo Social según la normativa citada en la "Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social".

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

1.4 Antecedentes

La Asesoría de Desarrollo Social (ADS) del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) fue creada mediante el acuerdo de Junta Directiva N° 135-2009-JD, del Acta 4417 del 30 de noviembre del 2009 y aprobada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) en mayo del 2010; con el fin de representar a la institución ante las instancias del sector social y coordinar internamente las acciones necesarias para atender de manera eficaz las necesidades de formación y capacitación de las poblaciones en condición de vulnerabilidad o riesgo social. Su fin principal es promover la igualdad de oportunidades en la capacitación y formación profesional de personas en pobreza, desempleo, discapacidad, privación de libertad, migración o marginación social; impulsando su inserción productiva y generación de empresas. De igual forma, busca articular esfuerzos interinstitucionales, dar seguimiento a las poblaciones atendidas y contribuir al cumplimiento de los compromisos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Su superior inmediato es la Presidencia Ejecutiva y está conformada por 4 personas funcionarias.

El equipo de trabajo de la ADS ha estado conformado desde el 2015 a la fecha, en promedio por 5 personas, como se muestra a continuación:

Tabla 1
Conformación, puestos y antigüedad del personal en la ADS
2015-2025

Nombre de la persona funcionaria	Fecha rige	Nombre de la clase	Antigüedad
UMANA FERNANDEZ FLOR ELIETH	01/07/2015	Formador para el trabajo 1D	
	01/11/2015	Profesional de Apoyo 2	
	01/12/2017	Profesional de Apoyo 3	
	11/12/2020	Profesional Jefe de Servicio Civil 1	10 años 8 meses
COREA RUIZ ZAIDA	03/05/2011	Formador para el trabajo 1A	
	01/01/2012	Formador para el trabajo 1C	
	01/04/2014	Formador para el trabajo 1D	
	01/06/2024	Jubilación	13 años 29 días
MONICA CORDOBA QUESADA	01/06/2016	Profesional de Apoyo 1B	
	04/02/2021	Profesional del Servicio Civil 1B	
	01/01/2025	Jubilación	8 años 7 meses
VARGAS AGUILAR DAMARIS	01/07/2017	Profesional de Apoyo 1B	
	04/04/2021	Profesional del Servicio Civil 1B	
	01/02/2025	Jubilación	7 años- 7 meses
CEDEÑO MORA SINTHIA	18/10/2021	Secretaria Servicio Civil 1	
	05/05/2025	Cese, por nombramiento internio al Proceso de Inspección y Cobro.	3 años 6 meses
OTAROLA GAUCHERAND VIVIAN	01/09/2024	Profesional del Servicio Civil 1B	1 año 6 meses
MONGE GONZALEZ ROXANA MARIA	02/01/2025	Formador para el trabajo 1D	1 año 2 meses
ZUMBADO MORALES MARIANA	01/03/2025	Profesional del Servicio Civil 1B	1 año
MEZA GUTIERREZ BRYAN JOSE	11/08/2025	Secretaria Servicio Civil 1	6 meses

1.5 Terminología y siglas utilizadas en el informe

ACI: Asesoría de Control Interno.
ADS: Asesoría de Desarrollo Social.
AI: Auditoría Interna.
AS: Autoridades Superiores.
DSR: Desventaja Social Referidas.
GFST: Gestión de Formación y Servicios Tecnológicos.
GG: Gerencia General.
GR: Gestión Regional.
INA: Instituto Nacional de Aprendizaje.
JD: Junta Directiva.
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Política Económica.
MJP: Ministerio de Justicia y Paz.
PASER: Plan de Servicios de Capacitación y Formación Profesional.
PE: Presidencia Ejecutiva.
PEI: Plan Estratégico Institucional.
PND: Plan Nacional de Desarrollo.
POIA: Plan Operativo Institucional Anual.
SCFP: Servicios de Capacitación y Formación Profesional.
SCI: Sistema de Control Interno.
SEMS: Sistema Estadístico y Monitoreo de Servicios.
SEVRI: Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional.
SICA: Sistema Institucional de Calidad.
SICOI: Sistema de Información de Control Interno.
STJD: Secretaría Técnica de Junta Directiva.
UO: Unidades Organizativas.
UPE: Unidad de Planificación y Evaluación.
UR: Unidades Regionales.

2. RESULTADOS

2.1 Política de atención a las personas en desventaja social referida desactualizada

La Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social del INA fue aprobada por la Junta Directiva en el Acta de Sesión Ordinaria 4684, del 18 de mayo del 2015, mediante el acuerdo N° 239-2015-JD-V2; esta se realizó considerando el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Alberto Cañas Escalante" y el Plan Estratégico Institucional 2011-2016 "Dr. Alfonso Carro Zúñiga".

Es importante mencionar que, existen disposiciones normativas y lineamientos técnicos emitidos con posterioridad a su aprobación que deben ser considerados en un proceso de revisión y actualización, a fin de asegurarse la coherencia, vigencia y cumplimiento del marco normativo.

Según la *Guía metodológica para la formulación de políticas del INA (2024)*, la Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social del INA, no cuenta con Plan de acción:

- Indicadores (fichas técnicas con línea base).
- Metas.
- Plazos.
- Seguimiento.
- Evaluación.
- Modelo de Gestión y Gobernanza.
- Gestión de riesgos.

Aunque el documento menciona el enfoque de derechos humanos, igualdad y equidad de género, no integra de manera explícita otros enfoques transversales como:

- Enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).
- Enfoque territorial (Ley Desarrollo Regional de Costa Rica N° 10096 del 26 de enero del 2022).
- Enfoque población diferencial, que identifique con claridad los subgrupos (personas con discapacidad, jóvenes, mujeres jefas de hogar, estudiantes con adecuación curricular, etc.) y las acciones diferenciadas para cada uno.
- No incorpora la *Estrategia contra la exclusión educativa en los Servicios de Capacitación y Formación Profesional (SCFP) del INA.*

La Ley General de Control Interno N° 8292 del 29 de enero del 2024, en su artículo 15 cita:

> "*Actividades de control: (…) serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus labores. b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos (…)".*

En el Acuerdo de Junta Directiva JD-AC-163-2024, del 3 de junio del 2024, da por conocido la "POLÍTICA INSTITUCIONAL DE INCLUSIÓN DEL INA Y SU PLAN DE ACCIÓN 2023-2028", en el por tanto se instruye a la administración:

> "***SEGUNDO**: INSTRUIR A LA ADMINISTRACIÓN PARA QUE CON LOS INSUMOS SUMINISTRADOS MEDIANTE EL OFICIO GG-795-2024, SE REALICEN UN MONITOREO DE OTROS INFORMES Y ESTUDIOS AL RESPECTO Y SE REALICE ANTE LA JUNTA DIRECTIVA, UN PLANTEAMIENTO DE INDICADORES EN EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI) 2026-2030, DE MANERA QUE EN UN PLAN DE ABORDAJE INTEGRAL SE REALICE UNA PROPUESTA RETADORA DE DICHOS INDICADORES, **EN UN PLAZO DE DOS MESES***". Lo subrayado y resaltado no es del original.

La *Guía para la elaboración de políticas de MIDEPLAN (2023)* recomiendan que, "la población objetivo participe en todas las etapas de la Política Pública: formulación, implementación, seguimiento y evaluación, es con ellos que se identifica el tipo de intervención requerida, los resultados que se esperan alcanzar y los instrumentos para alcanzarlos". A su vez explica detalladamente los pasos para elaborar una política pública, cuyos elementos son:

- Marco legal de la política.
- Estado de situación o diagnóstico.
- Definición de Población Objetivo.
- Definición de enfoques, principios y características de la política pública.
- Definición del marco estratégico.
- Modelo de gestión y gobernanza.
- Plan de acción.
- Monitoreo, seguimiento y evaluación.
- Gestión de riesgos.
- Oficialización.

La *Guía metodológica para formulación de Políticas Institucionales en el INA (2024)* marca la pauta institucional para dirigir el paso a paso en el desarrollo de políticas, esta está conformada de 5 capítulos, los cuales son:

1. Introducción.
2. Marco conceptual.
3. Responsabilidad y competencia.
4. Formulación de la política y su plan de acción.
    a. Marco general.
    b. Metodología.
    c. Política, enfoques y ejes estratégicos.
    d. Plan de acción (seguimiento y evaluación).
    e. Modelo de Gestión y Gobernanza.
    f. Gestión de Riesgos.
    g. Implementación (…).
5. Aprobación de la guía, metodológica.

Esta guía en el punto 4.3.7 Capítulo II. Metodología de trabajo, indica los siguiente:

> *Su finalidad es garantizar la participación del personal y actores claves en el proceso de formulación de la Política y su Plan de acción.*
>
> ***4.3.7.1 Plan de trabajo**: establecer el cronograma de actividades con plazos, recursos, responsables, productos entregables y otros que el equipo o personal asignado considere; con el objeto de obtener la Política y su Plan de acción finalizado, conforme la Guía metodológica.*
>
> ***4.3.7.2 Descripción de técnicas e instrumentos**: en complemento al uso y aplicabilidad de esta Guía metodológica; se deben establecer y describir las técnicas, herramientas e instrumentos para seleccionar a actores o participantes claves y la obtención de demás insumos necesarios para la formulación de la política y su plan de acción; conforme los apartados en los que se requieran.*
>
> *Se sugiere consultar el documento "Elaboración de escenarios para estudios prospectivos en el INA (2020)", en el cual se detallan diferentes técnicas a utilizar.*

En el Manual Organizacional la ADS tiene dentro de sus funciones:

> *"(…) 6. Proponer, dirigir y controlar la ejecución de los reglamentos, normas y procedimientos relacionados con la Asesoría de Desarrollo Social. (…)*
> *10. Gestionar planes y proyectos propios de su ámbito de competencia, ante las instancias correspondientes, en apego a las metodologías institucionales. (…)*
> *14. Implementar los ajustes que la normativa interna requiera para atender en forma ágil y eficiente, los requerimientos de los clientes internos y externos en su ámbito de competencia.*
> *16. Asesorar a las instancias superiores y otros clientes internos en la materia de su competencia".*

La Política de atención a las personas en desventaja social referida se encuentra desactualizada debido a la falta de gestión y priorización por parte de la Administración para asegurar que esta Política se mantenga actualizada conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estratégico vigentes; lo que afecta la atención de las personas en desventaja social referidas al INA, provocando una reducción en la capacidad institucional para generar estrategias para la atención de la población en estudio que cuenten con resultados medibles e indicadores de gestión, afectando la posibilidad de demostrar avances y de corregir oportunamente desviaciones; limitando la transparencia y la disponibilidad de información confiable para la toma de decisiones de las Autoridades Superiores, debilitando la rendición de cuentas y la orientación estratégica de las acciones dirigidas a esta población.

Lo expuesto puede generar la materialización de los siguientes riesgos:

- **R026 Atención de servicios:** Suspensión o disminución de servicios que brinda la unidad y/o la institución.

- **R029 Normativa interna inadecuada:** Normas y procedimientos establecidos en la institución que no se adaptan, son insuficientes o excesivos para el adecuado accionar de las diferentes dependencias.

2.2 Desactualización de la información en la intranet

La información en el sitio web de la Asesoría de Desarrollo Social al 11 de noviembre del 2025, está desactualizada, como se muestra a continuación:

- No está actualizada la información de la conformación actual del equipo de la ADS.

- No está actualizada la información de las personas funcionarias de enlace regional de la ADS en el país, según oficio ADS-527-2025, del 17 de setiembre del año en curso.

- De los 8 documentos de interés que se mencionan en la página, sólo se puede acceder a la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2024-2036.

El Decreto Ejecutivo 40200-MP-MEIC-MC Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente desde junio del 2017, garantiza el cumplimiento efectivo del acceso a la información pública como derecho humano, de una manera proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible. En el capítulo III se establece las disposiciones para la transparencia activa señalando en el artículo 17 la obligatoriedad de publicar oficiosamente cierta información pública

> *"Artículo 17- Publicación oficiosa de información pública. Las instituciones públicas deberán publicar y mantener actualizada en su respectivo sitio web oficial, al menos, la siguiente información pública: (…)*
> *1) Marco normativo que rige la gestión pública de la institución.*
> *2) Estructura orgánica, competencias, obligaciones y servicios brindados.*
> *3) Directorio institucional.*
> *4) Listado de funcionarios institucionales. (…)*
> *6) Descripción detallada de los servicios brindados al público y la forma cómo estos se realizan. (…)*
> *12) Memorias anuales y otros informes de gestión. (…)*
> *15) Descripción clara y precisa de los trámites y requisitos que se pueden llevar a cabo ante la institución. (…)*
> *20) Cualquier otra información que fomente la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública. (…)".*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE establecen en la sección 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional que:

> *"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda".*

A su vez, en el apartado 5.1 Sistemas de información, se establece lo siguiente:

> *"El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas".*

De igual forma, en la sección 5.6.2 se establece que la comunicación de información debe de darse de manera oportuna: *"Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales".*

Así como, en el numeral 5.7.1 Canales y medios de comunicación, cita lo siguiente: *"Deben establecerse y funcionar adecuados canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución".*

El procedimiento P ACAL 01 Control de información documentada, edición 11 del 15 de enero del 2025, norma en su punto 6.3.4 Documentos internos y externos, lo siguiente: Documentos que no se puedan categorizar como procedimiento, instrucciones o formularios, pero brindan información adicional tales como guías, informes, reglamentos, manuales, leyes, etc.:

> *"Los documentos internos que se encuentran en el sitio de Asesoría de Calidad de la página del INA deben estar referenciados en algún manual, procedimiento, instrucción de trabajo o cualquier otro documento interno o externo y se codifican según se especifica en el apartado 6.2;(…).*
> *La responsabilidad de la actualización de los documentos de origen externo disponibles en el sitio de Asesoría de Calidad de la página del INA es de cada dependencia que los utiliza quienes deben mantener un monitoreo constante con el objeto de garantizar la adecuación, oportunidad y vigencia del documento externo publicado".* Lo subrayado no es del original.

La desactualización de la información en la intranet es causada por la ausencia de controles específicos en la ADS que aseguren la actualización oportuna y completa de la información en los medios oficiales, aunado a un limitado análisis sobre la relevancia de la transparencia y del acceso a la información pública.

Esta situación restringe la disponibilidad de información pertinente para los funcionarios respecto a la atención a la población en estudio, afectando la transparencia y el cumplimiento normativo.

Lo que eventualmente podría llevar a la materialización de los siguientes riesgos:

- **R040 Acceso a la información:** Carencia de controles o excesiva restricción al acceso de la información.

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

- **R043 Confiabilidad de la información:** Empleo de información que contiene errores, defectos, omisiones, modificaciones no autorizadas y/o no emitida por la instancia competente, ya sea de forma accidental o fraudulenta.

2.3 Oportunidades de fortalecimiento en los mecanismos de seguridad para la protección de los datos personales de la población en desventaja social referida

La Asesoría de Desarrollo Social (ADS) administra información confidencial de personas en desventaja social referidas por instituciones externas como el IMAS, INAMU, Ministerio de Justicia y Paz, PANI, entre otras. No obstante, no existen contratos formales para la transferencia interinstitucional de datos personales, en los cuales se definan las funciones del responsable y del encargado del tratamiento de los datos.

Por otra parte, varios instrumentos han perdido validez jurídica, tales como:

- El Convenio de Cooperación interinstitucional entre el INA y el Ministerio de Justicia y Paz, venció el 17 de octubre del 2025.

- El Convenio Marco INA–PANI, venció el 20 de setiembre del 2015.

- El Convenio INA–INAMU, venció el 24 de julio del 2017.

Asimismo, los convenios antes mencionados, ni el *Protocolo para la Atención de la Población Confidencial Referida al INA por las Instancias Operadoras de Justicia.* especifican las obligaciones y responsabilidades de las partes respecto del tratamiento de datos personales.

La *Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales N° 8968* del 5 de setiembre del 2011, en su artículo 2, indica que el ámbito de aplicación es para todos "los datos personales que figuren en bases de datos automatizadas o manuales, de organismos públicos o privados, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos".

A su vez, en su artículo 11, establece el deber de confidencialidad: "La persona responsable y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos personales están obligadas al secreto profesional o funcional, aun después de finalizada su relación con la base de datos. La persona obligada podrá ser relevado del deber de secreto por decisión judicial en lo estrictamente necesario y dentro de la causa que conoce".

De igual forma el artículo 12, insta a las instituciones a contar con ***Protocolos de actuación,*** indicando:

> *"Las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, que tengan entre sus funciones la recolección, el almacenamiento y el uso de datos personales, podrán emitir un protocolo de actuación en el cual establecerán los pasos que deberán seguir en la recolección, el almacenamiento y el manejo de los datos personales, de conformidad con las reglas previstas en esta ley.*
> *Para que sean válidos, los protocolos de actuación deberán ser inscritos, así como sus posteriores modificaciones, ante la Prodhab. La Prodhab podrá verificar, en cualquier momento, que la base de datos esté cumpliendo cabalmente con los términos de su protocolo."*
> Lo subrayado no es de original.

El Reglamento a la *Ley N° 8968 Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales N° 37554-JP,* del 5 de marzo del 2013, establece en su artículo 30: "**Tratamiento de datos por parte del encargado.** El encargado solo podrá intervenir en el tratamiento de las bases de datos personales, según lo establecido en el contrato celebrado con el responsable y sus indicaciones".

Las obligaciones del encargado de los datos se establecen en artículo 31, las cuales son:

> ***"a)*** *Tratar únicamente los datos personales conforme a las instrucciones del responsable;*
> ***b)*** *Abstenerse de tratar los datos personales para finalidades distintas a las instruidas por el responsable;*
> ***c)*** *Implementar las medidas de seguridad y cumplir con los protocolos mínimos de actuación conforme a la Ley, el presente Reglamento y las demás disposiciones aplicables;*
> ***d)*** *Guardar confidencialidad respecto de los datos personales tratados;*
> ***e)*** *Abstenerse de transferir o difundir los datos personales, salvo instrucciones expresas por parte del responsable.*
> ***f)*** *Suprimir los datos personales objeto de tratamiento, una vez cumplida la relación jurídica con el responsable o por instrucciones del responsable, siempre y cuando no exista una previsión legal que exija la conservación de los datos personales".*

De igual manera, el artículo 32, expone los **protocolos mínimos de actuación** de los responsables de los datos, especificando al menos lo siguiente:

> ***"a)*** *Elaborar políticas y manuales de privacidad obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable;*
> ***b)*** *Poner en práctica un manual de capacitación, actualización y concientización del personal sobre las obligaciones en materia de protección de datos personales;*
> ***c)*** *Establecer un procedimiento de control interno para el cumplimiento de las políticas de privacidad;*
> ***d)*** *Instaurar procedimientos ágiles, expeditos y gratuitos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares de los datos personales o sus representantes, así como para acceder, rectificar, modificar, bloquear o suprimir la información contenida en la base de datos y revocar su consentimiento.*
> ***e)*** *Crear medidas y procedimientos técnicos que permitan mantener un historial de los datos personales durante su tratamiento.*
> ***f)*** *Constituir un mecanismo en el cual el responsable transmitente, le comunica al responsable receptor, las condiciones en las que el titular consintió la recolección, la transferencia y el tratamiento de sus datos.*
> *Estas medidas, así como sus posteriores modificaciones, deberán ser inscritas ante la Agencia como protocolos mínimos de actuación".*

A su vez, el artículo 43. "**Contrato para la transferencia de datos**. El responsable de la transferencia de datos personales deberá establecer un contrato con el responsable receptor, en el que se prevean, al menos las mismas obligaciones a las que se encuentra sujeto el responsable de la transferencia de dichos datos*".*

El procedimiento P GG 01 *Planificación, Elaboración, Ejecución, Seguimiento y Evaluación de Convenios, cartas de entendimiento, adendas, prórrogas y finiquitos*, edición 7 del 12 de julio del 2023, establece en los puntos 6.5, 6.6, 6.7 y 6.8 lo siguiente:

> ***6.5. Ejecución y supervisión*** *Una vez que el convenio haya sido formalizado por la AL, es responsabilidad de la persona coordinadora velar por el cumplimiento de su ejecución, tramitar las prórrogas en el tiempo y forma pertinente, así como mantener el expediente actualizado.*
> *La persona coordinadora debe gestionar cualquier trámite para cumplimiento del convenio de conformidad con el marco legal aplicable e informar a la Gerencia General.*
>
> *Es responsabilidad de la persona que supervisa el convenio dar seguimiento al cumplimiento de lo establecido en el mismo y enviar a la Gerencia General, el o los informes de evaluación consignados en el documento en los tiempos establecidos, para información, análisis y seguimiento respectivo.*
>
> ***6.6. Prórroga del Convenio*** *En caso de requerirse una prórroga al convenio cuando éste lo haya previsto, la persona coordinadora debe tomar en cuenta el plazo para su solicitud. El mismo está establecido en la cláusula denominada "Vigencia".* Lo subrayado no es del original.
>
> ***6.7. Finiquito del Convenio*** *En caso de que las partes concuerden en realizar un finiquito de un convenio, la persona coordinadora debe remitir la solicitud a la GG (…) En caso de que la GG determine que la solicitud está en orden, debe emitir solicitud a la Asesoría Legal, (…) Una vez que la Asesoría Legal los analiza, y si corresponde, procede dar visto bueno al borrador del finiquito y coordina la firma. En caso de que no proceda el finiquito, la Asesoría Legal devuelve sin trámite, de conformidad con el I AL 06 "Elaboración de finiquitos de convenios".*

> ***6.8. Custodia de los convenios, cartas de entendimiento, adendas, prórrogas y/o finiquitos*** *Le corresponde a la Asesoría Legal la custodia física o digital de los convenios, cartas de entendimiento, adendas, prórrogas y/o finiquitos que se tienen suscritos en la Institución, así como mantener un listado actualizado de los convenios, cartas de entendimiento, adendas, prórrogas y/o finiquitos firmados por la institución.*
>
> *Las Asesorías y Unidades que soliciten la elaboración del convenio, carta de entendimiento y/o adenda, son las responsables de mantener un expediente actualizado sobre la ejecución del convenio.*

El procedimiento P AL 04 *Aprobación de Convenios, Cartas de entendimiento, adendas y otros*, edición 4 del 19 de junio del 2024, en el punto 6.10. Finalización y archivo de la solicitud: (…) Le corresponde a la Asesoría Legal la custodia física o digital de cualquier trámite establecido en el presente procedimiento.

En el procedimiento P ADS 01 *Acciones de Articulación Asesoría de Desarrollo Social* edición 2, del 21 de julio del 2022, en el punto 6.2. Envío, recibo y atención de las referencias, señala:

> *"(…) 3. Para efectos de interpretación de este procedimiento, se entiende como Encargado de los Datos, a la oficina de Asesoría de Desarrollo Social (ADS), quien a nombre y por encargo de las Instancias de Sector Social, como Responsables, recibe y trata los datos, con el fin de atender y coordinar con las Unidades Regionales la incorporación a los Servicios de Capacitación y Formación Profesional. (…) 6. La portabilidad de los datos referidos por las instancias del sector social a la ADS, es a nivel interno del INA, de modo que prevalece la obligación de cumplir con las medidas de seguridad informática y de la información, así como la confidencialidad de esta. 7. La persona Coordinadora y la persona Enlace Regional de la ADS (nivel nacional y regional), son quienes poseen los derechos para la digitación o inclusión de los datos personales de la plantilla de personas referidas en el "Registro de Personas Referidas en Desventaja Social – Programas Sociales"- SEMS.(…)*

El *Protocolo para la atención de la población confidencial referida al Instituto Nacional de Aprendizaje por las instancias operadoras de justicia* de noviembre del 2017, hace un resumen de leyes en donde varias incluyen el principio de confidencialidad y en el punto 4.2 Procedimiento externo de la referencia, por parte de las instancias operadoras, en el punto 2 establece: "La persona operadora de justicia de la instancia que refiere, debe remitir en físico o digital, un oficio de referencia debidamente firmado y la ficha de Encargo de Datos de Población Confidencial con todos los datos solicitados". Sin embargo, no se observan las obligaciones del encargado que remite los datos, ni la responsabilidad de quien los recibe.

Si bien es cierto existe un Plan Institucional para la Protección de Datos Personales del INA, en cumplimiento del oficio APD-008-01-2024 de la PROHAB, del 12 de abril del 2024, este plan lleva un año de retraso, pues a la fecha no se encuentran oficializados los procedimientos siguientes:

- (Punto 4.10) Procedimientos para el tratamiento de los datos personales por encargo de datos.

- (Punto 4.11) Procedimiento para el ejercicio de los derechos de las personas usuarias y funcionarias.

- (Punto 4.13) Procedimiento para la atención de solicitudes de datos personales al INA por entes externos.

- (Punto 5.2) Procedimiento de Control Interno para el cumplimiento del derecho a la privacidad de los datos personales.

La deficiencia en la gestión de los datos personales de las personas en desventaja social referidas obedece, principalmente, a la ausencia de un marco institucional actualizado y formalizado para la gestión del tratamiento de datos personales antes de que las personas referidas sean matriculadas en algún curso o programa del INA; comprometiendo la confidencialidad de la información de las personas referidas, exponiendo a la institución a la materialización de los siguientes riesgos:

- **R040 Acceso a la información:** Carencia de controles o excesiva restricción al acceso de la información.

- **R066 Confidencialidad:** Gestión inapropiada de información confidencial, técnica de acceso restringido, propiedad intelectual y toda aquella que contenga datos personales de acceso restringido y/o sensible.

2.4 Brechas en la gestión de atención a la población en desventaja social referida

2.4.1 Baja ejecución en el cumplimiento de la meta en la Gestión Regional

De la lista proporcionada por la ADS de las personas en desventaja social referidas del período del 2023 al 3 de setiembre del 2025 se observa que, de un total de 12,638 personas, únicamente el 38% fueron atendidas (matriculadas) y de ese grupo sólo el 57% logró aprobar el proceso formativo.

Tabla 2
Porcentaje de personas en Desventaja Social Referidas del sector social matriculadas en el período 2023-2025

Personas del Sector Social Referidas			
Año	Total	Matriculados	Porcentaje matriculado
2023	5855	1057	18
2024	4770	608	12
2025	969	108	11
TOTAL	11594	1773	15

Fuente: Elaboración propia con base en la lista proporcionada por la ADS mediante correo electrónico del 18 de setiembre 2:09 pm.

En el caso de las personas referidas del sector social, el nivel de atención es particularmente bajo y presenta una tendencia decreciente. Esto indica que, en promedio, de cada 10 personas referidas se matriculan dos, y la capacidad de respuesta institucional se ha reducido en más de un tercio en tres años, representando una brecha de atención del **85%**.

Tabla 3
Porcentaje de personas en Desventaja Social Referidas del sector confidencial matriculadas en el período 2023-2025

Personas del Sector Confidencial Referidas			
Año	Total	Matriculados	Porcentaje matriculado
2023	422	115	27
2024	369	101	27
2025	246	60	24
TOTAL	1037	276	26

Fuente: Elaboración propia con base en la lista proporcionada por la ADS mediante correo electrónico del 18 de setiembre 2:09 pm.

A su vez, en el caso de las personas referidas del sector confidencial, el porcentaje se mantiene estable entre 24% y 27%, el cual, aunque es superior al observado en las referencias provenientes del sector social, el nivel de matrícula sigue siendo insuficiente y revela la falta de seguimiento efectivo, lo que evidencia que no existe un mecanismo sistemático de control o verificación de resultados que asegure la atención oportuna de esta población prioritaria.

Además, como se muestra a continuación, no basta sólo con "matricular" las referencias, sin verdaderamente lograr resultados efectivos, es decir, asegurar que las personas atendidas culminen y aprueben los procesos matriculados.

Los cuadros a continuación reflejan el estado de las referencias matriculadas en el período de estudio:

Tabla 4
Estado de las personas matriculadas referidas del sector social
2023- agosto 2025

Personas en DSR sector social atendidas						
	2023	**%**	**2024**	**%**	**2025**	**%**
APROBADO	646	61	399	66	51	47
REPROBADO	101	10	46	8		0
DESERTO	4	0	26	4	5	5
NO SE PRESENTO	99	9	78	13	12	11
REP. POR AUSENCIAS	13	1	10	2	10	9
MATRICULADO	21	2	42	7	30	28
NO SE INDICA	173	16	7	1	0	0
Total	1057		608		108	

Fuente: Elaboración propia con base en la lista proporcionada por la ADS mediante correo electrónico del 18 de setiembre 2:09 pm.

Tabla 5
Estado de las personas matriculadas referidas del sector confidencial
2023 - setiembre 2025

Personas en DSR sector confidenciales						
	2023	**%**	**2024**	**%**	**2025**	**%**
APROBADO	70	61	63	62	31	52
REPROBADO	12	10	11	11	9	15
DESERTO	12	10	6	6	1	2
NO SE PRESENTO	15	13	14	14	3	5
REP. POR AUSENCIAS	5	4	1	1	2	3
MATRICULADO	1	1	1	1	0	0
NO SE INDICA	0	0	5	5	14	23
Total	115		101		60	

Fuente: Elaboración propia con base en la lista proporcionada por la ADS mediante correo electrónico del 18 de setiembre 2:09 pm.

Como se observa, una parte considerable de las personas matriculadas no logran aprobar. Entre el 2023 y 2025 se atendieron 1,773 personas, pero sólo 1,096 aprobaron, el 57%, mientras que el 43% restante se distribuye entre reprobación, ausencias, deserciones y otros.

La Gestión Regional es la unidad ejecutora encargada directamente de atender a la población en desventaja social. En este contexto, la siguiente tabla presenta los resultados de los indicadores asociados a dicha atención para el período 2022–2025, incluyendo las metas anuales, los niveles de cumplimiento y los porcentajes alcanzados. Estos

indicadores permiten valorar el desempeño institucional en términos de egresos de programas, aprobación de módulos y cursos, así como certificación por competencias. No obstante, si bien los resultados reflejan la atención global brindada a la población en desventaja social, los indicadores vigentes no discriminan ni visibilizan de manera específica a la población en desventaja social referida, ya que, una vez transferida a las instancias regionales, su atención se integra dentro del universo general de personas en desventaja social. Esta situación limita la trazabilidad, el seguimiento y el análisis diferenciado del impacto de las acciones institucionales dirigidas específicamente a este grupo.

Tabla 6
Ejecución de indicadores Gestión Regional, personas en desventaja social
2022-2025

AÑO	Nº INDICADOR	NOMBRE	META ANUAL	CUMPLIMIENTO	%
2022	48	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL EGRESADAS DE PROGRAMAS	15265	9097	60%
	52	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON MÓDULOS Y CURSOS	13062	10428	80%
	55	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON PRUEBAS DE CERTIFICACIÓN POR COMPETENCIAS	342	494	144%
2023	48	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL EGRESADAS DE PROGRAMAS	440	1191	271%
	52	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON MÓDULOS Y CURSOS	660	1571	238%
	55	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON PRUEBAS DE CERTIFICACIÓN POR COMPETENCIAS	35	48	137%
2024	48	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL EGRESADAS DE PROGRAMAS	6909	9873	143%
	52	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON MÓDULOS Y CURSOS	11737	13426	114%
	55	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON PRUEBAS DE CERTIFICACIÓN POR COMPETENCIAS	343	461	134%
2025	48	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL EGRESADAS DE PROGRAMAS	9000		
	52	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON MÓDULOS Y CURSOS	9819		
	55	CANTIDAD DE PERSONAS EN DESVENTAJA SOCIAL QUE APROBARON PRUEBAS DE CERTIFICACIÓN POR COMPETENCIAS	418		

Fuente: Elaboración propia tomada del EVAPOIA 2022,2023,2024; POIA 2025.

El *Manual organizacional del INA*, indica que, la Gestión Regional "es la gestión responsable de administrar la ejecución de los servicios de capacitación y formación profesional a través de las Unidades Regionales, para la atención de necesidades y requerimientos de los diferentes sectores económicos del país".

Así como dentro de sus funciones están:

> *1. Garantizar una equitativa programación de los servicios de capacitación y formación profesional, para atender las necesidades nacionales. (…)*
>
> *6. Formular y Controlar el Plan Operativo Institucional y la ejecución del presupuesto asignado a la Gestión y a las unidades adscritas, así como los compromisos de resultados suscritos con el personal, definiendo entre ellos indicadores de eficacia y eficiencia requeridos para el cumplimiento de las políticas, planes y lineamientos definidos. (…)*
>
> *8. Ejercer el control administrativo sobre el cumplimiento de las directrices institucionales que se emitan para su área, así como tomar las medidas correctivas necesarias y oportunas para lograr eficiencia en la gestión. (…)*
>
> *13.Implementar los ajustes que la normativa interna determine para atender en forma ágil y eficiente lo relacionado con su quehacer. (…)*
>
> *18. Coordinar la ejecución de los convenios de carácter técnico entre el INA y otras Unidades, en el área de su competencia, procurando que estén en función de las políticas institucionales.*

La Estrategia contra la exclusión educativa en los servicios de capacitación y formación profesional del INA, de agosto del 2023, contempla tres objetivos estratégicos para el período 2021-2025, los cuales son:

> *"• Acceso: Disminuir las brechas de acceso que enfrentan las personas en desventaja social para ingresar a los programas educativos del INA.*
> *• Permanencia: Fortalecer la permanencia de las personas participantes en programas educativos del INA, mediante la reducción de factores asociados a la exclusión.*
> *• Éxito: Mejorar las condiciones para el egreso de las personas participantes en los programas educativos del INA, su inserción y permanencia exitosa al mercado laboral".*

Esta Estrategia busca a largo plazo orientar a:

> *"la ampliación de oportunidades de educación y acceso al mercado laboral a personas en condiciones de desventaja social, mediante la reducción de la exclusión educativa en los Servicios de Capacitación y Formación Profesional del INA. Solo se podría lograr, con la consecución en el mediano plazo de cambios concretos y específicos, por acción directa de las distintas instancias institucionales integradas en el proceso de implementación de la Estrategia, referidos al acceso (ingreso), permanencia y éxito de las personas en desventaja social dentro de la oferta educativa-formativa del INA y su posterior ingreso al mercado laboral".*

A su vez, dentro de los componentes de la Estrategia, en el punto 5.3.3 Componente 3: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el abordaje integral de la exclusión educativa se incluye "actividades estratégicas tales como la capacitación y sensibilización del personal docente y administrativo de la institución; la mejora de recursos y procesos para brindar servicios de apoyo al estudiantado*".*

2.4.2 Limitaciones en la eficiencia de la función de asesoría a la Presidencia Ejecutiva por parte de la Asesoría de Desarrollo Social

En el oficio ADS-527-2025 y sus adjuntos, no se evidencian mecanismos formales de comunicación dirigidos a la autoridad superior sobre el estado, avance y resultados de la atención brindada por la Gestión Regional a la población en desventaja social referida, que contribuyan al fortalecimiento de la toma de decisiones y a la maximización del impacto de los productos y resultados institucionales, tal como lo menciona la persona encargada en su correo remitido a la Auditoría Interna el miércoles 10 de diciembre del 2025 a las 11:23 a.m. Asimismo, no se observan acciones orientadas para la actualización y formalización de la Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social.

La Guía de Nomenclatura para la Estructura Interna de las Instituciones Públicas de MIDEPLAN, indican que las unidades asesoras (staff) son dependencias que:

> *(…) tienen la función de apoyar, complementar, guiar o asesorar a la jerarquía o encargados de tomar las decisiones a nivel institucional, de forma tal que, se incremente la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales. Entiéndase entonces, que las unidades asesoras (staff) tendrán bajo su responsabilidad las funciones de asesoría interna en una determinada organización.*
> *Dentro de los servicios y actividades especializadas de asesoría que estas unidades desarrollan para los niveles de dirección de la organización se encuentran: investigaciones o evaluaciones de los procesos (sin participar de ellos ni influenciarlos), planeamiento, asesoría jurídica, seguimiento y control, fiscalización, mejora de los servicios y productos institucionales, entre otros.*
> *La relación jerárquica de las unidades asesoras es con el nivel superior o político de la organización".* Lo subrayado no es del original.

En la *Reorganización Estructural Integral del INA, aprobada por Junta Directiva en el acta 4417 del 2009, mediante acuerdo AC-JD-135-2009*, se crea la ADS con el objetivo de "Promover el planeamiento y la ejecución de acciones interinstitucionales orientadas a la incorporación de las poblaciones en riesgo social y en condiciones de vulnerabilidad, referidas por las diferentes instituciones que atienden a las mismas, con el propósito de impulsar la igualdad de oportunidades de capacitación y formación profesional en personas en condiciones de vulnerabilidad y marginalidad".

El documento de Reorganización Estructural Integral del INA 2009 y el Manual Organizacional Institucional vigente, establecen, entre otras, las siguientes funciones de la ADS:

(…) 3. Establecer los mecanismos que permitan monitorear y dar seguimiento a las poblaciones tipificadas en diferentes normativas jurídicas, con el propósito de rendir los informes correspondientes. (…)
7. Formular y Controlar el Plan Operativo Institucional y la ejecución del presupuesto asignado a la Unidad, así como los compromisos de resultados suscritos con el personal, definiendo entre ellos indicadores de eficacia y eficiencia requeridos para el cumplimiento de las políticas, planes y lineamientos definidos.
8. Evaluar el desempeño global de la unidad, el cumplimiento de las metas propuestas y de los compromisos de resultados, considerando entre ellos indicadores de eficacia y eficiencia, de acuerdo con los planes de corto, mediano y largo plazo, así como la ejecución del presupuesto asignado.
9. Ejercer el control administrativo sobre el cumplimiento de las directrices institucionales que se emitan para su área, así como tomar las medidas correctivas necesarias y oportunas para lograr eficiencia en la gestión.
10. Gestionar planes y proyectos propios de su ámbito de competencia, ante las instancias correspondientes, en apego a las metodologías institucionales. (…)
14. Implementar los ajustes que la normativa interna requiera para atender en forma ágil y eficiente, los requerimientos de los clientes internos y externos en su ámbito de competencia. (…)
16. Asesorar a las instancias superiores y otros clientes internos en la materia de su competencia". Lo subrayado no es del original.

El *Manual de Clases del Servicio Civil*, Serie Profesional Jefe 1, establece los resultados esperados para la clase Profesional Jefe de Servicio Civil 1, como:

1. Planificación y dirección de labores técnicas y administrativas que se ejecutan desde el o los procesos de trabajo a cargo, implementación de sistemas de trabajo, procedimientos, métodos y controles, que permitan brindar la dirección adecuada a su centro de trabajo y solución a los problemas que se presentan.

2. Dirección y gestión de proyectos, investigaciones especializadas, políticas, planes y programas de trabajo. Así también, como articulación de los objetivos del o los procesos a cargo con los planes estratégicos institucionales, integración de esfuerzos con personal interno o externo de la institución, con el fin de promover la optimización de su gestión y la satisfacción del interés público e institucional.

3. Asesoría y coordinación de actividades diversas con superiores y colaboradores, sobre temas relacionados con su campo de actividad, por medio de la realización de reuniones, charlas o conferencias, con el fin de forjar un clima laboral en el que los intereses de las personas se armonicen con los objetivos institucionales y mejore su desempeño laboral.

4. Proponer normas, proyectos de decreto o de ley, así como fomentar la aplicación y cumplimiento de normas, políticas, y lineamientos que mejoren el marco jurídico aplicable a su área de actividad. (…)". Subrayados no son del original.

La Brecha en la gestión de atención a la población en desventaja social referida ocurre, por la falta de directrices estratégicas debidamente formalizadas, así como indicadores diferenciados, que permita medir la atención de la población en desventaja social referida.

Lo que impide contar con información diferenciada, sistemática y oportuna sobre la atención brindada a la población en desventaja social referida, restringiendo la capacidad de la Alta Administración para ejercer una adecuada rectoría estratégica. En consecuencia, se dificulta la evaluación del impacto de las acciones institucionales, se debilita la rendición de cuentas y se incrementa el riesgo de que la planificación, priorización de recursos y toma de decisiones que respondan de manera efectiva a las necesidades específicas de este grupo poblacional.

Lo que eventualmente podría llevar a la materialización de los siguientes riesgos:

- **R001 Planificación Estratégica:** Un proceso de planificación estratégica que no responda a las necesidades del entorno y/o de la institución.

- **R002 Alineación con la estrategia:** Estrategias, objetivos e indicadores que no se encuentran alineados a las políticas, planes institucionales y nacionales.

- **R003 Indicadores de gestión:** Indicadores inexistentes, inadecuados y/o no confiables para la toma de decisiones.

- **R025 Comunicación:** Canales de comunicación inadecuados o ineficientes para la transmisión confiable y oportuna de información relevante.

- **R026 Atención de servicios:** Suspensión o disminución de servicios que brinda la unidad y/o la institución.

- **RO60 Coordinación:** Coordinación y cooperación insuficiente entre las partes involucradas para el cumplimiento y seguimiento de planes y programas.

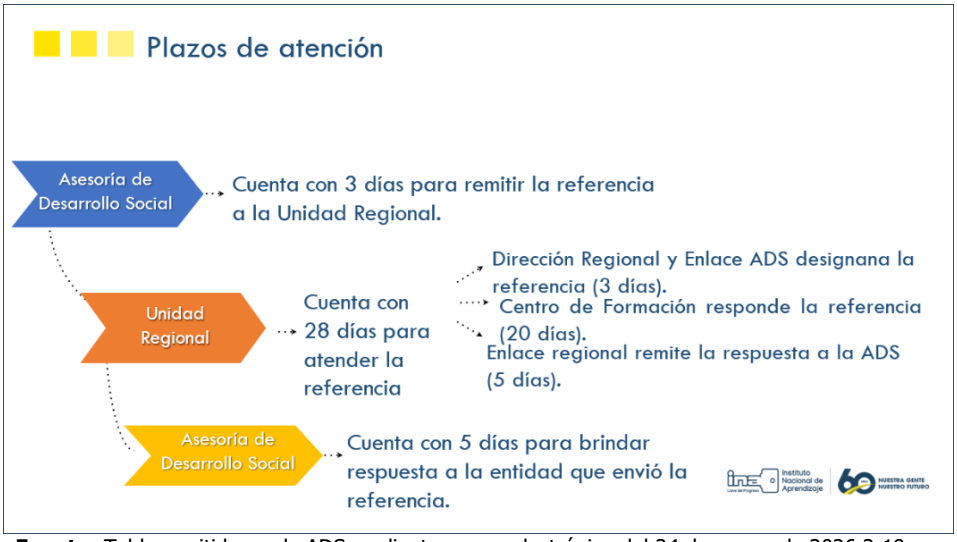
2.5 Falta de uniformidad en la regulación y cumplimiento de plazos para la atención de la población en desventaja social referida

Una vez identificadas las brechas en la gestión de atención a la población en desventaja social referida (Resultado 2.4), se encuentra que no hay estandarización en los plazos para atender las personas en desventaja social referidas.

2.5.1 Incumplimiento con los plazos establecidos para la atención de las personas en desventaja social referidas, de la población confidencial

El INA no cumple con los plazos establecidos en el *Protocolo para la Atención de la Población Confidencial Referida al Instituto Nacional de Aprendizaje por las Instancias Operadoras de Justicia*, de noviembre del 2017.

Tabla 7
Resumen de plazos para la atención de la Población Confidencial Referida al INA por las instancias Operadoras de Justicia
2017



Fuente: Tabla remitida por la ADS mediante correo electrónico del 24 de marzo de 2026 2:19 pm

.

Tabla 8
Promedio de días para la atención de la Población Confidencial Referida al INA por las instancias Operadoras de Justicia
2023-2025

Promedio de tiempo de atención a las personas referidas del sector confidencial		
Año	N° días calendario	N| días hábiles por año
2023	266	190
2024	146	104
2025	59	42

Fuente: Elaboración propia con base en la lista proporcionada por la ADS mediante correo electrónico del 18 de septiembre 2:09 pm.

De la muestra del estudio de las personas en desventaja social referidas del sector confidencial, se evidencia que, los tiempos de atención para la matrícula de las personas referidas superan ampliamente el plazo establecido en el *Protocolo para la Atención de la Población Confidencial Referida al Instituto Nacional de Aprendizaje por las Instancias Operadoras de Justicia (2017)*, el cual dispone que la gestión completa de la referencia debe resolverse en **36 días hábiles.** No obstante, los registros analizados muestran que, en diversos casos, el proceso de atención se extiende por periodos significativamente mayores, alcanzando incluso en algunos casos, más de un año entre la fecha de remisión y la matrícula efectiva. Se observan casos de atención de más de 600 días hábiles, lo que equivale a casi tres años. De las 134 referencias revisadas, sólo 28 cumplen con el plazo establecido y aparecen 5 registros que la fecha de matrícula es anterior a la fecha de remisión, lo cual resulta inconsistente desde el punto de vista lógico y procedimental, lo que promueve debilidades en la calidad y confiabilidad de la información registrada.

Esta situación evidencia debilidades en el cumplimiento de los plazos definidos institucionalmente y limita la oportunidad de la respuesta que el INA debe brindar a la población confidencial referida por las instancias operadoras de justicia.

2.5.2 Ausencia de plazos para la atención de las personas en desventaja social referidas, de la población social

El procedimiento P ADS 01 Acciones de Articulación Asesoría de Desarrollo Social, no establece ningún plazo de atención para la población en desventaja social referida.

De manera integral, el *Plan Estratégico Institucional (2019-2025),* enfatiza el compromiso del *Gobierno del Bicentenario* con la atención de la población en desventaja social, promoviendo el emprendedurismo, el fortalecimiento de las PYMES, el desarrollo de los sectores estratégicos de la economía, el bilingüismo y la atención de futuras necesidades de talento humano por parte de los sectores productivos. De tal forma que cuenta con el objetivo estratégico de:

> *"Priorizar la atención de la población en desventaja social, mediante servicios de formación, capacitación y certificación, en igualdad de condiciones, que contribuyan a su movilidad social y la disminución de la pobreza del país".*

A su vez, este documento cuenta con la acción estratégica de "Permanencia de estudiantes en situación de desventaja social en los servicios de capacitación, formación profesional y certificación, en igualdad de condiciones mediante apoyos complementarios (ayudas económicas como: transporte, hospedaje, cuido u otro)".

El *Plan Estratégico Institucional (2026-2032)* establece como población objetivo "la población que atiende el INA proviene de todo el país, priorizando la atención a personas en condiciones de vulnerabilidad mayores de quince años".

La *Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social del INA (2015),* tiene como objetivos específicos:

- Implementar estrategias para la atención de la población en desventaja social.

- Establecer mecanismos de articulación y comunicación sistemática y oportuna, intra e interinstitucionalmente, coordinando vertical y horizontalmente, desde las competencias, fines y atribuciones que le corresponden a cada instancia, con el propósito de que la capacitación y formación profesional coadyuve a la movilidad social.

En el capítulo I del Marco Conceptual General de la política en mención se indica que:

> *"(…) para la atención de esta población, y en el caso particular del INA, se creó la Asesoría de Desarrollo Social, la cual está adscrita a la Presidencia Ejecutiva, a la que le corresponde la articulación institucional e interinstitucional para impulsar la igualdad de oportunidades de capacitación y formación profesional de las poblaciones en condiciones de desventaja social. (…)"*

El incumplimiento con los plazos establecidos para la atención de las personas en desventaja social referidas ocurre por la ausencia de estandarización y formalización de plazos en los procedimientos de Asesoría de Desarrollo Social y de la Gestión Regional, lo cual genera discrecionalidad operativa y ausencia de parámetros objetivos de control. Lo que resulta en la atención tardía o no oportuna de las personas en condición de desventaja social, afectando el principio de prioridad y trato preferente que la normativa institucional establece para esta población.

3. CONCLUSIONES

Se identificó que la Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social se encuentra desactualizada y que, en el marco del proceso de actualización de dicha política, la Administración no ha cumplido con el plazo de dos meses otorgado por la Junta Directiva en el acuerdo JD-AC-163-2025, del 3 de junio de 2024, para presentar un plan de abordaje integral con una propuesta que incorpore indicadores retadores a la "POLÍTICA INSTITUCIONAL DE INCLUSIÓN DEL INA Y SU PLAN DE ACCIÓN 2023-2028".

En ese sentido a la fecha no se cuenta con una Política Institucional que incorpore elementos operativos esenciales, que establezca con claridad los tiempos de atención, los responsables, las obligaciones de las Unidades Gestoras involucradas y los indicadores de desempeño que permitan evaluar el cumplimiento de las metas. Estos elementos resultan necesarios para orientar y coordinar adecuadamente la atención a esta población; su ausencia dificulta la capacidad de la ADS para garantizar la efectividad, calidad y la trazabilidad del proceso, limitando la incorporación, permanencia y aprobación de las personas referida a los servicios institucionales.

Se observa la permanencia prolongada de las personas funcionarias de la Asesoría de Desarrollo Social (ADS) durante el período 2015-2024, así como al fortalecimiento del perfil profesional de los puestos mediante procesos de reclasificación y ascenso dentro de la estructura ocupacional de la unidad. Sin embargo, se requiere de estrategias o acciones sustantivas orientadas a mejorar la atención a la población en condición de desventaja social referida al INA. De los datos analizados entre los años 2023 y 2025 se evidencia un decrecimiento significativo en la atención de los casos provenientes del sector social, al registrarse una reducción de casi el 85% en las personas atendidas. En el caso de las referencias clasificadas como confidenciales, únicamente se atendió en promedio el 27%. Estos datos evidencian no solo desafíos en la gestión de la ADS, sino también la importancia de fortalecer la articulación institucional y las directrices que orientan el trabajo de todas las áreas relacionadas con la atención de población prioritaria.

Las cifras observadas reflejan la necesidad de un marco directivo y operativo más robusto a nivel institucional, que facilite la coordinación entre las capacidades instaladas en la ADS y en otras dependencias involucradas, y que asegure la alineación con los resultados esperados. La ausencia de directrices actualizadas limita la posibilidad de establecer estándares comunes de gestión y seguimiento, y condiciona el impacto que puede alcanzarse en la atención de la población prioritaria.

Asimismo, no se evidencia un proceso de comunicación de resultados entre la ADS y la Presidencia Ejecutiva sobre la situación, avances y brechas en la atención de la población referida, que permita orientar la toma de decisiones estratégicas para mejorar la gestión institucional. Esta ausencia limita la adopción de medidas dirigidas a reducir los tiempos

de respuesta, implementar mecanismos de mejora continua en la calidad y oportunidad de los servicios brindados, así como promover y dar seguimiento a la actualización de la Política Institucional para la atención de esta población. Como resultado, la ADS ha asumido principalmente funciones operativas de traslado de referencias y representación ante instituciones externas, reduciendo su aporte en términos de análisis estratégico, seguimiento especializado y asesoría técnica.

En materia de protección de datos personales, se observan áreas que pueden beneficiarse de una mayor consolidación normativa y procedimental. La ausencia de instrumentos formales que regulen la transferencia y el tratamiento interinstitucional de información, junto con la falta de claridad en la definición de responsabilidades entre quienes ejercen funciones de responsables y encargados, abre oportunidades para fortalecer la coherencia y el alineamiento con los estándares legales vigentes. Aunque el INA cuenta con lineamientos en esta materia, su articulación integral permitiría mejorar la consistencia de los controles preventivos y la seguridad en el manejo de información confidencial.

Se observó que los objetivos estratégicos de la "Estrategia contra la exclusión educativa en los servicios de capacitación y formación profesional del INA" no se encuentran vinculados de manera directa con acciones generadas por la ADS para la atención de la población en desventaja social. Esta situación evidencia la necesidad de contar con una política integral de atención a esta población, que fortalezca la gobernanza institucional en materia de inclusión social mediante una mayor alineación entre los objetivos estratégicos, las acciones operativas y los resultados cuantitativos esperados.

El cierre de brechas de acceso y participación de la inclusión social mediante un mayor nivel de integración institucional permitiría fortalecer la evaluación, rendición de cuenta y la visibilidad del impacto sobre la población prioritaria.

4. RECOMENDACIONES

Al señor Christian Rucavado Leandro, en su calidad de Presidente Ejecutivo

1. A) Instruir la actualización de la "*Política Institucional de Atención a la Población en Desventaja Social*", incorporando al menos los elementos de estructura establecidos en la "*Guía metodológica para la formulación de políticas del INA*", que incluya al menos a la ADS y a las unidades organizacionales correspondientes.

   B) Una vez actualizada la política, de ser procedente, girar instrucciones según corresponda para actualizar los procedimientos pertinentes.

   Se dará por cumplida esta recomendación con la política actualizada en un primer avance y los procedimientos que correspondan actualizados en un segundo avance, así como la certificación que acredite el cumplimiento de la recomendación. **Fecha de primer avance:** 30/06/2026, **fecha segundo avance:** 30/07/2026 y **fecha de cumplimiento:** 30/08/2026. **(Resultado 2.1 y 2.4)**

2. A) Instruir a la ADS y a la Asesoría Legal la revisión de los datos personales que se reciben y crear los mecanismos necesarios para gestionarlos de manera segura conforme el artículo 43 del Reglamento a la Ley 8968.

   B) Dar seguimiento a los tiempos establecidos en el cronograma del Plan Institucional para la Protección de Datos Personales del INA, para lograr la inscripción de los protocolos mínimos de actuación a la PROHAB en abril del 2027.

   Se dará por cumplida esta recomendación:

   Punto A):

   Primer avance: instrucción citada.

   Segundo avance: con el análisis de la revisión de los datos que se reciben y los mecanismos creados para asegurar su gestión y de ser necesario, hacer los cambios en los procedimientos respectivos, para garantizar su debido tratamiento.

   Tercer avance: presentación del procedimiento pertinente debidamente corregido, incorporando las acciones implementadas para asegurar la gestión adecuada de los datos personales de las personas referidas, el cual deberá establecer, al menos, las responsabilidades de las partes intervinientes, el tratamiento de los datos, su temporalidad, condiciones de almacenamiento y medidas de seguridad aplicables; así como el (los) Protocolo(s) Mínimos de Atención debidamente inscrito(s) ante la PROHAB o, en su defecto, la certificación que acredite su trámite o exención correspondiente.

Punto B):
Documento que garantice el seguimiento semestral de los avances y cumplimiento del Plan Institucional para la Protección de Datos Personales del INA.

Así como la debida certificación que acredite el cumplimiento de la recomendación. **Fecha de primer avance:** 30/06/2026, **fecha segundo avance:** 12/12/2026, **fecha tercer avance:** 04/05/2027 y **fecha de cumplimiento**: 30/06/2027. **(Resultado 2.3)**

3. A) Instruir a la administración para que realice y documente un análisis institucional que permita determinar la unidad organizativa que, conforme al marco normativo vigente y a sus competencias, resulte responsable de administrar el proceso de transferencia, atención y seguimiento de las personas en condición de desventaja social referidas. Dicho análisis deberá basarse en la normativa aplicable, describir el flujo actual del proceso, identificar brechas y presentar las acciones de mejora que correspondan para fortalecer la gestión institucional.

   B) Instruir para actualizar los procedimientos pertinentes para la atención de las personas en desventaja social referidas, estableciendo responsables y tiempos de atención.

   C) Instruir para Analizar la pertinencia y suficiencia de los indicadores vigentes en la ADS y en la Gestión Regional para medir la atención brindada a las personas en desventaja social referidas, a fin de que la Administración determine las acciones de mejora que correspondan para garantizar una atención oportuna a dicha población.

   D) Instruir a las unidades organizativas que corresponda, establecer una estrategia de atención para la población en desventaja social referida, que cumpla los tiempos que se definan en los procedimientos y garantice el logro de los indicadores.

   Se dará por cumplida esta recomendación:

   Punto A): Primer avance: Análisis solicitado
   Punto B): Segundo avance: Procedimiento(s) actualizado(s) y publicado(s).
   Punto C): Segundo avance: Análisis de indicadores; de proceder, remitir indicadores y fichas técnicas.
   Punto D): Segundo avance: Instrucción solicitada
   Tercer avance: Estrategia de las unidades organizativas

   Así como la debida certificación que acredite el cumplimiento de la recomendación. **Fecha de primer avance:** 30/06/2026, **fecha segundo avance:** 30/01/2027, **fecha tercer avance:** 30/04/2027 y **fecha de cumplimiento:** 30/05/2027. **(Resultado 2.4, 2.5)**

A la señora Paula Andrea Valenciano Campos, en su calidad de Gerente General

4. Instruir a las unidades organizacionales que corresponda, la verificación de la pertinencia y vigencia de los convenios o cartas de entendimiento creados para la atención de población en desventaja social. Así como, la actualización o finiquito según corresponda.

   Se dará por cumplida esta recomendación en un primer avance con la instrucción, un segundo avance con la presentación del listado de los Convenios o Cartas de Entendimiento creados para la población en desventaja social que contenga al menos: nombre de la institución con quien se firmó, fecha de suscripción, fecha de vencimiento, responsables de coordinación técnica, estado actual (vigente, vencido, en trámite, en revisión, para finiquito). Y como cumplimiento una certificación que acredite la actualización o finiquito correspondiente. **Fecha de primer avance:** 20/04/2026, **fecha segundo avance:** 30/06/2026 y **fecha de cumplimiento:** 30/10/2026. **(Resultado 2.3)**

A la señora Flor Elieth Umaña Fernández, en su calidad Jefatura de la Asesoría de Desarrollo Social

5. Implementar un mecanismo de control para asegurar que la información de la unidad y los documentos producto de la Asesoría de Desarrollo Social, estén actualizados y cargados correctamente en la intranet. Este mecanismo debe incluir al menos: listado de los productos, responsable, período de revisión.

   Se dará por cumplida esta recomendación con el mecanismo solicitado y la actualización en de la información en la intranet, así como la certificación que acredite el cumplimiento de la recomendación. Fecha de cumplimiento: 30/06/2026. (Resultado 2.2)

6. Realizar una valoración de riesgos, que incluya al menos aquellos evidenciados en este estudio.

   Se dará por cumplida esta recomendación, con la evidencia de la identificación de la causa y sus acciones de mitigación, así como la incorporación de los riesgos en su valoración respectiva y la certificación de cumplimiento. **Fecha de cumplimiento:** 30/06/2026. **(Resultado. 2.2, 2.3 y 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 las personas funcionarias: Christian Rucavado Leandro, Presidente Ejecutivo; Paula Valenciano Campos, Gerente General y Flor Elieth Umaña Fernández, Jefatura de la Asesoría de Desarrollo Social, quienes manifestaron su aprobación y aceptación de las recomendaciones contenidas en él.

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

5.1.3 La remisión del informe se realiza mediante el oficio AI-0084-2026 del día 13 de abril de 2026, 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 ordenar la implementación de las recomendaciones y comunicarlo a este órgano de fiscalización y control; 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	Presidencia Ejecutiva	06/04/2026	30/06/2026 30/07/2026	30/08/2026
2	Presidencia Ejecutiva	06/04/2026	30/06/2026 12/12/2026 4/05/2027	30/06/2027
3	Presidencia Ejecutiva	06/04/2026	30/06/2026 30/01/2027 30/04/2027	30/05/2027

Recomendación	Responsable del cumplimiento	Fecha de comunicación	Fecha de los avances	Fecha de cumplimiento
4	Gerencia General	27/03/2026	20/04/2026 30/06/2026	30/10/2026
5	Asesoría de Desarrollo Social	24/03/2026	30/06/2026	30/06/2026
6	Asesoría de Desarrollo Social	24/03/2026	30/06/2026	30/06/2026

5.3 Responsable del informe

El estudio fue realizado por la persona funcionaria de esta Auditoría Interna, Gianella Baltodano Andujo, bajo la supervisión de Elizabeth Loaiza Alvarado, Encargada del Proceso de Fiscalización del Planeamiento y Ejecución de la Formación y Capacitación.

Firmado digitalmente
Gianella Baltodano Andujo
Auditora encargada del estudio

Firmado digitalmente
Elizabeth Loaiza Alvarado
Encargada de Proceso

Firmado digitalmente
Vielka Reyes Araya
Coordinadora
Auditoría General

Anexo 1

Normativa utilizada como base para la revisión efectuada

- Plan Institucional para la Protección de Datos Personales del INA