



Informe Final Programa Bono Proteger



**Un ingreso vital para la paz social de Costa Rica
durante la pandemia COVID-19**

DNE-OF-56-2022

IMAS-SGDS-ASIS-0064-2022

Marzo, 2022

Informe Final Programa Bono Proteger

Elaborado por:

Marcos Solano Chacón
Director Nacional de Empleo
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Esteban Llaguno Thomas
Coordinador del Área de Sistemas de Información Social
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	4
Consideraciones preliminares: Bono Proteger como intervención de Emergencia, frente a una coyuntura inédita	8
Sobre la preparación frente a la emergencia: uso de evidencias y referencias internacionales	8
Sobre el interés público y el régimen de excepción en nuestro ordenamiento jurídico durante una emergencia nacional	10
Introducción: Orientaciones para el desarrollo y evolución del Programa Bono Proteger (Marzo 2020 - Diciembre 2021)	14
Fase de formulación y diseño del Bono Proteger (Marzo-Abril 2020)	15
Fase de Ejecución y Mejora Continua (Abril-Diciembre 2020)	17
Fase de Atención de Disposiciones, Evaluación, Recuperación de Sumas y Cierre (Mayo 2020 - Diciembre 2021)	19
III. Innovación en la gestión de programas sociales y de desempleo en Costa Rica: Plataforma virtual del Bono Proteger como ejemplo de la digitalización, la interoperabilidad y la articulación interinstitucional.	24
Procedimiento de Otorgamiento Dirección Nacional de Empleo-MTSS	25
Protocolo otorgamiento del Subsidio de Emergencias-Bono Proteger (IMAS)	26
Mejora continua y adaptación al cambio: Síntesis de ajustes implementados en la plataforma del Bono Proteger durante su funcionamiento (2020)	27
Controles y mejoras implementadas en los sistemas IMAS durante el proceso de ejecución (2020)	30
E. Traslado de la base de datos y la plataforma del Bono Proteger: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asume el resguardo de la información	32
Información presupuestaria, cobertura y caracterización de la población beneficiaria	34
Presupuesto disponible y ejecución presupuestaria por institución	34
B. Información sobre la cobertura del Programa Bono Proteger	38
C. Caracterización de la población beneficiaria del Programa Proteger	40
V. Análisis sobre el impacto del Programa Bono Proteger en la contención de la pobreza en Costa Rica	46
VI. Valoraciones sobre uso del subsidio, satisfacción y percepción de las personas beneficiarias	51
VII. Principales hallazgos de la Evaluación del Programa Bono Proteger (MIDEPLAN): Protección de ingresos en el mercado laboral formal e informal.	54

VIII. Consideraciones finales: Síntesis de logros y buenas prácticas del Programa Bono Proteger

57

Anexos

- A. Detalle remisión de los informes Mensuales de seguimiento a la Ejecución
- B. Detalle de comunicados de Prensa MTSS-IMAS sobre Bono Proteger
- C. Decreto Ejecutivo N° 42.305-MTSS-MDHIS: Creación del Programa Proteger y sus reformas
- D. Convenio de Cooperación entre el MTSS y Continuum Data Center S.A
- E. Procedimiento para la Gestión de Otorgamiento del Bono Proteger MTSS (DNE-10.0-P-08)
- F. Procedimiento para el giro de recursos a los beneficiarios del subsidio económico denominado Bono Proteger MTSS (DF-19.1-P-04)
- G. Protocolo del IMAS para el otorgamiento del Beneficio de Emergencias, motivo Bono Proteger a personas en situación de pobreza extrema y pobreza (IMAS-GG-3097-2020)
- H. Informe Final de Gestión del Beneficio de Emergencias: Bono Proteger, IMAS (IMAS-SGDS-ASIS-053-2021).
- I. IX Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Programa Proteger
- J. Cantidad de bonos otorgados del Bono Proteger, por provincia, cantón y distrito.
- K. Impacto del COVID-19 sobre las tasas de pobreza de Costa Rica y rol mitigante del Bono Proteger (Prosperia).
- L. Informe de resultados del procedimiento de verificación ex-post de personas beneficiarias del Bono Proteger y detección de potenciales riesgos (MTSS-DNE-OF-367-2021, MTSS-DGAF-DTIC-OF-402-2021, IMAS-SINIRUBE-509-2021, IMAS-SGDS-ASIS-0383-2021.)
- M. Oficios MTSS-DMT-OF-1515-2020/MDHIS-221-12-2020, de fecha 4 de diciembre 2020 y MTSS-DMT-OF-935-2020/MDHIS-12-2020, MTSS-DMT-OF-1611-2020 y MTSS-DMT-OF-1615-2020/MDHIS-001-01-2021 todos de fecha 30 de diciembre 2020.
- N. Decreto de Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS "Creación del Programa Proteger" y sus reformas
- O. Decreto Ejecutivo N° 43162-MP-MTSS-MDHIS "Procedimiento Especial para la Recuperación de Sumas del Bono Proteger.

Resumen Ejecutivo

Considerando el alto interés público que reviste la transparencia y la rendición de cuentas que ha permeado todo el marco de ejecución del Programa de Emergencia Bono Proteger, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) prepararon el informe final del Programa, que abarca los principales aspectos vinculados al Programa, desde su fase de diseño que inicia en marzo 2020 hasta los resultados obtenidos con la evaluación del Programa.

En un contexto de amplia afectación al empleo y a los ingresos de los hogares debido a la pandemia de COVID-19, el Programa Bono Proteger permitió -como intervención de emergencia- mitigar el impacto socioeconómico de más de 724.000 personas y contener un aumento mayor en el porcentaje de hogares en condición de pobreza de nuestro país, producto de la crisis sanitaria. El Programa representó una inversión social total de ₡256 mil millones, sin ningún gasto administrativo-operativo adicional para el erario público o las instituciones ejecutoras, y con una muy alta ejecución presupuestaria.

Una emergencia con un grado de complejidad e incertidumbre como la que experimentamos durante el 2020 debido al COVID-19, es incomparable a eventos previamente conocidos por la Administración Pública del país, y la urgencia que demandaban estas circunstancias extraordinarias. En el contexto de esta emergencia sistémica, la toma de decisiones, la planificación, la gestión de riesgos y el monitoreo del Programa ha procurado ser ágil, flexible y adaptable a la complejidad de los desafíos que ha enfrentado el país; pero siempre enmarcado bajo los principios de legalidad, interés público y probidad.

El Bono Proteger es la materialización de inmensos esfuerzos de la institucionalidad costarricense, de la Asamblea Legislativa, de organizaciones sociales y del sector privado, que en su conjunto, tomaron acciones inmediatas con el fin de salvaguardar la vida, la salud, y atender las necesidades de los afectados laboralmente mediante un ingreso temporal pero vital para que el país transitar a la fase de recuperación social y reactivación económica .

El Programa fue implementado durante los meses comprendidos entre Abril y Diciembre del 2020, durante los cuales las instancias responsables realizaron constantemente procesos de recepción, validación y verificación de solicitudes, detección de impedimentos, generación de resoluciones, notificación de resoluciones, gestión de pagos, comunicaciones masivas,

¹ Algunas secciones de este informe se realizaron con base en el oficio MTSS-DMT-OF-239-2021 MDHIS-42-02-2021 del 25 de febrero del 2021: Informe presentado ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Febrero, 2021.

desarrollo de mejoras en la plataforma virtual, identificación y gestión de riesgos, entre otras. Las instituciones también diseñaron y habilitaron distintos canales de contacto que fueron puestos a disposición de las personas usuarias.

Desde la concepción del programa, se estableció una gestión técnica y operativa con un enfoque de riesgos, control interno y rendición de cuentas, que se materializó a partir del Decreto Ejecutivo N° 42.305-MTSS-MDHIS, Decreto de Creación del Bono Proteger. Durante la ejecución del Programa, las instituciones fueron proactivas en la elaboración y divulgación de informes mensuales de ejecución, así como la publicación de datos estadísticos para dar publicidad a toda la información relativa al Bono Proteger.

Aunado a lo anterior durante la ejecución, el Programa estuvo sometido a constantes procesos de control y fiscalización, convirtiéndose en una de las intervenciones públicas más fiscalizadas en la historia del país, tanto durante como posteriormente al evento causal. Tanto la Auditoría Interna del MTSS como del IMAS, fiscalizaron la implementación del programa. En este plazo también se atendieron 38 solicitudes de intervención o información por parte de la Defensoría de los Habitantes; y tres procesos de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, enfocados en diferentes aspectos del Programa. Estos procesos permitieron retroalimentar el programa y promover la mejora continua y su adaptación al cambio.

Dentro de las principales cifras del programa, destaca que la plataforma del Bono Proteger registró 1,037,907 personas que declararon haber sido afectadas laboralmente o en sus ingresos producto del cambio en sus condiciones laborales, a raíz de la emergencia provocada por la COVID-19. De estas, 724,330 solicitudes fueron validadas por la plataforma, y se les otorgó al menos un evento de pago del Bono Proteger; alcanzando el 69.81% de las solicitudes recibidas. Una cobertura de 82.81%, si se considera que 875.000 personas tuvieron alguna incidencia laboral por el efecto del COVID-19, según datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC) al IV Trimestre del 2020.

Según la caracterización contenida en este informe, tanto con base en información autodeclarada en la Plataforma, complementada con análisis del Programa Estado de la Nación (2021), se determinó que el Programa Bono Proteger -a pesar de tener un enfoque centrado la afectación laboral y no en la calificación de pobreza o vulnerabilidad económica- estuvo focalizado en las poblaciones más afectadas, sobre todo personas en condición de pobreza o informalidad laboral y en ocupaciones no calificadas; mucho más vulnerables ante

el shock acontecido en el mercado de trabajo.

Según el INEC (ENAHU, 2020, p. 47), de no haberse generado este tipo de aporte adicional que representó el Bono Proteger en los ingresos de los hogares, la incidencia de pobreza hubiera aumentado entre 4 pp. y 6 pp. más respecto al observado (según el ámbito nacional o zona). Así mismo, tres encuestas de opinión realizadas por IMAS, CGR y MIDEPLAN confirmaron que la mayoría de las personas encuestadas están satisfechas o muy satisfechas con el Bono Proteger. Así mismo, estas encuestas permitieron determinar que la mayoría de beneficiarios utilizaron los recursos del bono para la satisfacción de necesidades básicas.

En el marco de la fase de cumplimiento de disposiciones, evaluación y cierre del Programa Proteger, se llevó a cabo el proceso de verificación ex-post y detección de riesgos a la totalidad de la población beneficiaria durante el 2020. Para ello, se analizaron los casos considerando la información y bases de datos disponibles. El análisis, realizado vía SINIRUBE, permitió comprobar que más de un 92% del total de personas beneficiarias no tienen ningún riesgo de que hayan recibido el Bono Proteger cuando no le correspondía o de haber recibido un monto superior al que les correspondía.

Bajo otra metodología, también el Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, determinó que las filtraciones identificadas para el Programa fue de 8,43%, muy por debajo del promedio, en comparación con otros programas sociales². Máxime que éstos se ejecutan en condiciones ordinarias, no en contexto de emergencia. Esto confirma que el otorgamiento y pago de los Bonos Proteger se realizó con una alta eficiencia en la aplicación de los criterios establecidos.

Los casos identificados con riesgo posterior a la verificación ex-post, se encuentran bajo investigación según el Procedimiento Especial para la Recuperación de Sumas del Bono Proteger, oficializado mediante Decreto Ejecutivo N° 43162-MP-MTSS-MDHIS del 24 de agosto del año 2021.

Así mismo, durante el 2021, con base en los lineamientos de evaluación para intervenciones públicas de MIDEPLAN, con el apoyo del Programa EuroSocial y del Instituto de Estudios Fiscales de España, se utilizó la metodología Spending review (revisión del gasto) para evaluar los resultados del Programa Proteger. En cuanto al desempeño del programa, la evaluación determinó una puntuación global de 74,3%, donde tres de las cuatro dimensiones

² Oviedo, L. Rubalin, J. (2021). Filtraciones del Bono Proteger. Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, UCR. https://iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/bono%20proteger.pdf

Informe Final Programa Bono Proteger

analizadas tienen valoraciones altas y se identifica como área de mejora la dimensión de comunicación. En términos generales, la evaluación concluye que el diseño y los mecanismos utilizados para gestionar el programa tuvieron un grado de éxito alto, sobre todo la innovación que representó la plataforma virtual. Indistintamente de haber recibido o no el beneficio, las personas identifican la plataforma, el tiempo y los trámites requeridos para solicitar el BP como puntos altos.

Con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 43.309 del 25 de octubre de 2021, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, decretaron el cierre del Programa Proteger con la derogatoria del Decreto Ejecutivo de creación y sus reformas. Según esta norma, el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social le corresponde la custodia y resguardo de los datos e información asociada al Programa Proteger, cumpliendo en paralelo con el registro de beneficiarios y eventos de pago que -en cumplimiento de la Ley N° 9137- se concentran en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Así mismo, la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, activó el proceso de notificación final a aquellas solicitudes de Bono Proteger que no fueron otorgadas.

Finalmente, este informe permite dimensionar la capacidad del tejido social e institucional costarricense para desarrollar una intervención en corto plazo, de gran cobertura y alto impacto económico desde el sistema de protección social en medio de la peor crisis vivida desde el inicio del nuevo milenio.. Este esfuerzo tiene otra dimensión humana en la vida de 734.330 personas y sus familias fueron parte de un relato de cuidado común a la puerta del bicentenario, la historia del Bono Proteger.

I. Consideraciones preliminares: Bono Proteger como intervención de Emergencia, frente a una coyuntura inédita

El Programa Bono Proteger surgió como una intervención pública en el marco de la emergencia nacional por COVID-19. Mediante este programa, se dio una respuesta de urgencia al impacto socioeconómico en las personas que se vieron afectadas laboralmente, producto de la emergencia. El programa formó parte de las medidas de primera respuesta tomadas por la Administración Alvarado Quesada para abordar de forma integral la crisis por las afectaciones laborales, y de esta forma procurar la atención con prioridad de las personas más vulnerables ante la afectación de sus medios de vida.

El Programa Proteger tuvo su origen y se ejecutó en un contexto de amplísima incertidumbre en relación a los alcances, la envergadura y la profundidad de la crisis provocada por la pandemia. Concebido como una intervención de carácter temporal y extraordinaria, el Programa se diseñó bajo una metodología ágil, al amparo del régimen de excepción contemplado en el artículo 180 de la Constitución Política y en la Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

El momento histórico demandaba acciones inmediatas con el fin de salvaguardar la vida, la salud, evitar el sufrimiento y atender las necesidades básicas vitales de las personas afectadas mediante una transferencia monetaria no condicionada. En este contexto, la toma de decisiones, la planificación, la ejecución, la gestión de riesgos y el seguimiento fue ágil, flexible y adaptable a la complejidad de los desafíos que enfrentaba el país; máxime la excepcionalidad de la emergencia provocada por la COVID-19, que conllevó a garantizar un acceso amplio, seguro y ágil que permitiera la identificación, selección, verificación y asignación de beneficios por medio de la digitalización y mediante un trámite simplificado.

A. Sobre la preparación frente a la emergencia: uso de evidencias y referencias internacionales

Durante las primeras semanas del año 2020, se preveía que la economía internacional y la economía costarricense se verían impactadas como nunca antes por las consecuencias de la emergencia provocada por la COVID-19, y las perspectivas mundiales apuntaban hacia un severo impacto en la producción, el comercio internacional, la atracción de inversión extranjera directa, el turismo, el empleo y el consumo³.

³Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): “Los países en desarrollo han sufrido un enorme impacto en términos de salida de capitales, aumento de la percepción de riesgo de sus bonos, devaluación de sus monedas y pérdida de ingresos por exportaciones, además de la caída de precios de las materias primas y la baja de ingresos por turismo. Este panorama debido al embate externo, sumado a la disminución de la actividad económica interna de los países

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advertía el 19 de marzo que la contracción de la economía regional podría llevar a que el desempleo en la región se disparara al alza en 10 pp y que 35 millones de personas más sufrirán de pobreza y pobreza extrema en la región⁴, viéndose temporal e indirectamente desmejoradas sus condiciones de vida.

Por otro lado, en una evaluación inicial del impacto de la COVID-19 en el mundo laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que los efectos serán de *gran alcance* llevando -al menos- a cerca de 25 millones de personas al desempleo. La OIT también previó un importante aumento de la pobreza laboral, ya que *“la presión sobre los ingresos resultante de la disminución de la actividad económica tendrá un efecto devastador para los trabajadores que se encuentran cerca o por debajo del umbral de la pobreza”*. La organización estimó entre 8,8 y 35 millones de personas más estarán en situación de pobreza laboral en todo el mundo, frente a la estimación original que para 2020 se preveía una disminución de 14 millones en todo el mundo⁵.

En el contexto nacional, desde antes de la crisis por COVID-19, persistían desafíos en el mercado laboral que se vieron agudizados por la emergencia sanitaria, ya que la tasa de desempleo previa al impacto de la pandemia (12,4% de la fuerza laboral) refleja tanto un componente estructural, como un componente cíclico relacionado con el bajo crecimiento de la economía que se estimaba se vería severamente impactado⁶. En aquel momento se pronosticaba que la desaceleración provocada por la COVID-19 en la producción y el empleo

en desarrollo, retrasaría el repunte de la economía, que se recuperaría mucho más lentamente de lo observado entre 2009 y 2010. Según datos de la UNCTAD, sólo de febrero a marzo salieron más de 59.000 millones de dólares de capitales de las economías emergentes, más del doble que tras la crisis de 2008. Además, las monedas han caído entre el 5% y el 25% frente al dólar en lo que va del año. En cuanto a los precios de las materias primas, de cuya exportación dependen muchos países en desarrollo, también se han desplomado una media de 37% desde el inicio de esta crisis.” (ONU. (2020). *La ONU insta a asignar 2,5 billones de dólares para que los países en desarrollo combatan al coronavirus*. Comunicado de prensa 30 de Marzo, 2020. (En línea.) Con base en el informe: UNCTAD (2020). *The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” programme for the two-thirds of the world’s population being left behind*. (En línea).

⁴ La CEPAL estimó en su momento una contracción de -1,8% del PIB regional que al 2019 creció apenas un 0,1%. Ha indicado que *“esta crisis tendrá efectos devastadores sobre la economía mundial, seguramente más intensos y distintos que los sufridos durante la crisis financiera global de 2008-2009 y que los países latinoamericanos y caribeños no estarán ajenos a ellos, ya que serán impactados a través de varios canales. (...) impactará a una ya debilitada economía mundial y la afectará tanto por el lado de la oferta como de la demanda, ya sea a través de la interrupción de las cadenas de producción -que golpeará severamente al comercio mundial- como a través de la pérdida de ingresos y de ganancias debido a un alza del desempleo y mayores dificultades para cumplir con las obligaciones de deuda.* (CEPAL (2020). *COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. Comunicado de prensa, 19 de marzo del 2020. (En línea.)

⁵ OIT (2020). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*. Paper. 18 de marzo de 2020. (En línea).

⁶ Según en BCCR *“una causa del elevado desempleo estructural en la última década es el dualismo de la estructura productiva. Esto es, la bifurcación de la producción en actividades dinámicas relacionadas con las exportaciones de bienes y servicios, especialmente de zona franca, y otras orientadas a la economía interna que se han estancado y en las que las condiciones laborales (empleo y salarios reales) han empeorado, especialmente a partir del 2018, con la pérdida de dinamismo de la actividad económica. Si bien en el 2019 la cantidad de ocupados creció en 3,4%, el incremento en la tasa neta de participación laboral (las personas que se sumaron a la fuerza laboral) fue superior a la creación de nuevos empleos. Es decir, aunque en el 2019 la economía nacional fue capaz de generar nuevas oportunidades laborales, éstas no fueron suficientes para absorber a todos los que se sumaron a la fuerza de trabajo (entre quienes destacaron las mujeres y los jóvenes). De ahí que se produjera un deterioro en las condiciones del mercado laboral con respecto al año anterior.”* (Banco Central de Costa Rica (2020). *Programa Macroeconómico 2020-2021*. (En línea). Pág. 20-21).

implicaría una caída generalizada en los ingresos reales de los hogares que a su vez repercutirá en la recuperación de la demanda interna que inició en la segunda mitad del 2019⁷.

Para aquellos hogares más vulnerables, se preveía que la desaceleración de la economía, el desempleo, así como la vulnerabilidad laboral derivada de la informalidad, la reducción de las jornadas o suspensiones de contratos, impactarían sobre todo en su capacidad para satisfacer las necesidades básicas, siendo que el trabajo constituye la principal fuente de ingreso del 80% de los hogares según datos del INEC (ENAH0, 2019)⁸. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizó estimaciones de afectación a la población afectada laboralmente desde 365 mil personas en el escenario de afectación baja, a más de 1 millón de personas con afectación, en el escenario crítico⁹.

B. Sobre el interés público y el régimen de excepción en nuestro ordenamiento jurídico durante una emergencia nacional

Frente a estas circunstancias, el régimen de excepción, justamente ampara la actividad extraordinaria que el Estado debe efectuar en caso de estado de emergencia. Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado lo siguiente:

"Al ocurrir uno o varios hechos graves y de considerable magnitud, debe nacer una potestad del Estado a favor de la defensa de los derechos fundamentales dañados o que se encuentran en inminente peligro, con el fin de que las cosas regresen a su situación normal. Precisamente, el párrafo 3° del artículo 180 de la Constitución Política contiene implícitamente el principio de necesidad, de modo que es posible sustituir aquel principio de legalidad con el de necesidad, que posee suficiente capacidad para crear normas jurídicas frente a situaciones graves y generalizadas que demandan una respuesta inmediata" (Voto N° 2009-09427).

El estado de emergencia nacional provocado por la pandemia, se configuró en un evento extraordinario, sin precedentes y ante el cual, los instrumentos y herramientas de gestión

⁷ "La actividad económica en Costa Rica había venido perdiendo dinamismo desde mediados del 2016. Un factor determinante en este proceso de desaceleración fue el rumbo insostenible de las finanzas públicas, que presionó al alza las tasas de interés y generó incertidumbre, con lo que desplazó la inversión privada y el consumo. La situación se tornó crítica en el 2018, particularmente a partir de la segunda mitad de ese año, en que el Gobierno enfrentó serias dificultades de liquidez. Con la aprobación de la reforma fiscal (Ley 9635) en diciembre del 2018 se restableció la calma en los mercados financieros y cambiario, pero la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal dio lugar a un nuevo tipo de inquietud, esta vez sobre la incidencia de la reforma y el impacto que tendría en los hogares, empresas e industrias. Al igual que la anterior, esa nueva forma de incertidumbre afectó la confianza de consumidores y empresarios. Una vez que se fueron asimilando las nuevas disposiciones fiscales, la actividad económica empezó a repuntar. En los primeros cinco meses del 2019, la actividad económica mostró una marcada desaceleración, que la llevó a alcanzar una tasa interanual de 1,3%. A partir de ese momento; sin embargo, inició un proceso de recuperación económica, que se ha extendido a prácticamente todos los sectores de actividad, con excepción de la construcción." (Banco Central de Costa Rica (2020). *Programa Macroeconómico 2020-2021*. (En línea). Pág. 1-2)

⁸ INEC (2019). *Encuesta Nacional de Hogares 2019. Resultados principales*. (En línea).

⁹ En abril 2020, las primeras estimaciones de afectación laboral arrojaban una posible cobertura de a 410.000 beneficiarios directos durante 3 meses (Ver: MDHIS-033-04-2020/MTSS-DMT-OF-352-2020: Remisión de estimación presupuestaria de las medidas del IMAS y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la mitigación de los impactos socioeconómicos provocados por el COVID-19.)

pública normales, ameritaron en algunos casos una desaplicación momentánea y en la mayoría una adaptación temporal y excepcional acorde a la situación, a efectos de garantizar las prestaciones y servicios públicos de forma rápida y oportuna y acciones inmediatas, dentro del marco legal propio de un estado de excepción o crisis. Conforme a lo antes mencionado, la Procuraduría General de la República ha indicado:

“(…)El efecto propio y específico de la emergencia es la sustitución temporal de la legalidad ordinaria por una legalidad de crisis. Es, por consiguiente, la posibilidad de que el Ejecutivo emita decretos de urgencia que desaplican la ley ordinaria y se fundan en el principio salus populi suprema lex est, que obliga a la Administración a actuar para responder efectivamente a la situación excepcional. Efecto que es del hecho mismo de que la legislación existente responde a una normalidad, pero si ésta es afectada excepcionalmente y no hay respuesta en el ordenamiento, la preservación de la institucionalidad y del orden jurídico regular obligan a aplicar otras reglas que sí se adecuen a las nuevas y excepcionales circunstancias.

Según el artículo 3 de la Ley N° 8488, el estado de necesidad y urgencia refiere a una situación de peligro para un bien jurídico que solo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico, con el menor daño posible para el segundo y a reserva de rendir luego las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal.

Este régimen de excepción implica un tratamiento extraordinario ante la rigidez presupuestaria que permita obtener -ágilmente- suficientes recursos económicos, materiales o de otro orden, para atender a las personas, los bienes y servicios en peligro o afectados. Es comprensivo de la actividad administrativa y disposición de fondos y bienes públicos; siempre y cuando sean estrictamente necesarios para resolver las necesidades de las personas y proteger los bienes y servicios; y cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños provocados en efecto.

En ese sentido, reviste de vital importancia el principio de buena fe, relacionado con el interés público que rige las actuaciones de la Administración. Sobre dicho particular la Sala Constitucional ha indicado:

“En cuanto en los trámites de las licitaciones y en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico que la administración y oferentes actúen de buena fe, en donde las actuaciones de ambas partes estén caracterizadas por normas éticas claras, donde prevalezca el interés público sobre cualquier otro.” (Sentencia 831-07)

Se indica lo anterior, porque la ponderación del interés público que asiste en una situación como la que nos ocupa, es esencial para el actuar administrativo, amparados a la normativa que rige a nuestro ordenamiento jurídico y que, como se ha venido indicando, prevé esta serie de situaciones, siendo el régimen de excepción el que cubre las acciones efectuadas.

Ahora bien, esta valoración del interés público debe de considerarse en situaciones de emergencia como las afrontadas en nuestro país, la doctrina ha indicado sobre el particular que:

“El interés general es un principio que justifica la imposición de una obligación o la fijación de una prohibición. En tanto que norma, el interés general prescribe un modelo de comportamiento y deriva del orden del deber – ser y no del ser. El interés general es un fin, una idea, que debe guiar la acción de los gobernantes y de los gobernados. Pero esta norma es flexible, imprecisa, adaptable”¹⁰.

El velar por el cumplimiento del interés público, mitigando el impacto que pudieran sufrir los hogares costarricenses a raíz de la pandemia provocada por el covid – 19, siempre fue el espíritu que movió la creación del Programa, amparados en lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico y adaptándonos a las circunstancias que provocaron que se actuara con urgencia en ocasión a la emergencia. No puede dejarse de lado, que en el mismo Manual de referencia para auditoría interna (MARPAI)¹¹, se indica el concepto de valor público, a la hora de emitir recomendaciones por parte de una auditoría, lo que viene a reforzar la valoración que se debe realizar de dicho concepto.

De la misma forma, resulta relevante tomar en cuenta lo señalado por el Ente Contralor, en cuanto a la fiscalización en momentos de emergencia, cuando indica que:

“la generación de soluciones en este contexto requiere de la lectura aguda del marco normativo, pero sobre todo de un enfoque que conforme al principio de eficiencia, garantice el fin público. En un estado de normalidad, la gestión pública demanda cierto grado de discrecionalidad para la toma de decisiones y para otorgar agilidad y capacidad de responder a múltiples contingencias. El exceso de discrecionalidad también constituye una amenaza a la integridad en las decisiones de política pública, particularmente en la contratación administrativa, por lo que el establecimiento y la utilización de límites claros en términos de normas, políticas y directrices que la regulan, son necesarios para mejorar la eficiencia y prevenir la corrupción. Estos instrumentos cambian drásticamente en un contexto de emergencia nacional, pues

¹⁰ Rangeon, Francois. Tomado de “Curso de Derecho Público Lecturas Complementarias”. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1995

¹¹ Contraloría General de la República. Circular 12959 (DFOE-0143-2018). Circular sobre Publicación del “Manual de referencia para auditorías internas (MARPAI) versión 1.0”.

las prioridades públicas se centran en el cumplimiento de los objetivos sociales más esenciales, como son la preservación de la vida de las personas o la mitigación del impacto negativo sobre la actividad económica de las familias, las empresas y el país¹² (El resaltado no procede del original).

Tomando en cuenta lo anterior, es notorio que, el programa se circunscribe en la atención de una emergencia nacional, bajo los alcances de lo previsto por la Constitución como por la Ley N° 8488, dentro del cual la Administración debe accionar con oportunidad y agilidad. Es ahí donde la aplicación de la normativa cambia, pues la doctrina ha considerado que las mismas constituyen un medio y no un fin en sí mismo, para satisfacer el fin público.

La solución de situaciones requiere de un análisis profundo y concienzudo, puesto que las prioridades públicas, van sobre objetivos más esenciales, como lo es en este caso, la mitigación del impacto de la pandemia en la vida de los costarricenses afectados por la misma, por lo que, aunque siempre se debe realizar el análisis integral de lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, lo correspondiente es ajustarnos al cambio al que nos estamos enfrentado, de conformidad con las disposiciones que se han dispuesto para tal objetivo.

¹² Contraloría General de la República (2020) Reflexiones N° 8: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/covid-19/reflexionescgr/contrataci%C3%B3n-administrativa-en-momentos-de-emergencia>

II. Introducción: Orientaciones para el desarrollo y evolución del Programa Bono Proteger (Marzo 2020 - Diciembre 2021)

Como se indicó en la sección anterior de este informe, en 2020 las circunstancias demandaban garantizar -por medio de la digitalización y mediante un trámite simplificado- la identificación, selección, verificación, priorización y asignación de beneficios de la forma más ágil posible sin representar un riesgo ampliado para el contagio de personas usuarias y funcionarias de las instituciones.

En este contexto, desde la concepción del programa, se estableció una gestión técnica y operativa con un enfoque de riesgos, control interno y rendición de cuentas, que se materializó a partir del Decreto Ejecutivo N° 42.305-MTSS-MDHIS de Creación del Bono Proteger, del 17 de abril del 2020, (30 días después de emitida la declaratoria de emergencia nacional), y cuya implementación estuvo acompañada con múltiples acciones de negociación con pluralidad de actores, coordinación interinstitucional, innovación para la adaptación al cambio y mejora continua, de manera simultánea con la ejecución y constantes procesos de control, auditoría y fiscalización.

Consciente de los alcances de la declaratoria de Emergencia, la Administración rindió cuentas de forma conjunta sobre la ejecución del Programa Proteger en todo momento, tanto a la Contraloría General de la República, como a la Asamblea Legislativa, a la Defensoría de los Habitantes y a la ciudadanía en general mediante informes mensuales ejecución, atención a solicitudes de información; 18 comunicados de prensa y 6 conferencias de prensa, entre otras acciones realizadas durante el año 2020.

La Administración, consciente con el presupuesto disponible, así como la gran cantidad de demanda de Bonos por parte de la población afectada, acompañó y facilitó todos los procesos de fiscalización constante por parte de las Auditorías Internas de las instituciones (IMAS y MTSS), las cuales elaboraron informes quincenales; así como la fiscalización externa por parte de la Contraloría General de la República, que elaboró cuatro reportes y tres informes de auditoría; cuyas disposiciones se encuentran cumplidas o en proceso final de cumplimiento, a pesar de los argumentos que en su momento fueron presentados como diferencias metodológicas significativos en el enfoque evaluativo.¹³

¹³ Ver los oficios MTSS-DMT-OF-1515-2020/MDHIS-221-12-2020, de fecha 4 de diciembre 2020 y MTSS-DMT-OF-935-2020/MDHIS-12-2020, MTSS-DMT-OF-1611-2020 y MTSS-DMT-OF-1615-2020/MDHIS-001-01-2021 todos de fecha 30 de diciembre 2020.

A continuación se repasa de forma general el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, rendición de cuentas, fiscalización y evaluación del Programa Bono Proteger, mediante una línea de tiempo que, entre los meses de Marzo 2020 a Enero 2022, narra la complejidad y excepcionalidad del proceso.

A. Fase de formulación y diseño del Bono Proteger (Marzo-Abril 2020)

A partir del 16 de marzo del 2020, mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S, se declaró la Emergencia Nacional provocada por COVID-19; y con esto se inició formalmente la fase de diseño de la intervención de emergencia denominada Programa Proteger. Durante esta fase se analizaron diferentes aspectos vinculados al diseño de esta intervención de emergencia como su posible alcance (financiero y cobertura), análisis de coyuntura y estimaciones de afectación; perfil de los beneficiarios; requisitos, estrategias de identificación, selección, priorización y asignación; mecanismos de solicitud y verificación de datos; gestión de pagos; estrategias de comunicación; gestión de riesgos; fuentes de financiamiento; rendición de cuentas, requerimientos tecnológicos, revisión de experiencias emergentes en la región y el mundo, entre otras. Así mismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaboró la teoría de la intervención.

El 21 de marzo del 2020, se aprobó la Ley N° 9832, Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de Emergencia Nacional, con el objeto de *“autorizar la reducción temporal de las jornadas de trabajo pactadas entre las partes, lo que permitirá preservar el empleo de las personas trabajadoras, cuando los ingresos brutos de las empresas se vean afectados en razón de una declaratoria de emergencia nacional.”* Así mismo, en el artículo 10 de dicha norma se establece que las personas trabajadoras afectadas por las disposiciones de dicha Ley *“podrán acceder a los programas de desempleo existentes”*.

El 30 de marzo del 2020 se publicó el Decreto Ejecutivo N° 42272-MTSS-COMEX, mediante el cual se reforma el Reglamento del Programa Nacional de Empleo¹⁴, que incorporó la posibilidad de que, una vez declarado el estado de emergencia, “el PRONAE podrá otorgar el subsidio temporal de empleo a aquellas personas que, como consecuencia de dicho estado, sufran la pérdida de su empleo o de la fuente habitual de sus ingresos, o estuvieren en condición de desempleados.”

¹⁴ Decreto Ejecutivo N° 29044 MTSS-COMEX del 30 de octubre de 2000

El 2 de abril el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribió el Convenio de Colaboración con la empresa Continuum Data Center¹⁵. El mismo materializa una alianza público/privada para el desarrollo y la gestión de la plataforma virtual encargada de recopilar los datos para validación del Programa Proteger y que, posterior a la valoración respectiva, pasarían al sistema de pagos del Programa Nacional de Empleo o del IMAS y de la Comisión Nacional de Emergencias, según correspondiera. **La plataforma se lanzó el 9 de abril del 2020.**

El 17 de abril del 2020, se publicó el Decreto Ejecutivo N° 42.305 - MTSS - MDHIS, de Creación del Programa Proteger, mediante el cual se establece este programa para la atención de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales y/o de ingresos como consecuencia de la emergencia COVID-19, el otorgamiento de un subsidio temporal de desempleo denominado Bono Proteger. Así mismo se establecen los lineamientos generales del procedimiento de solicitud y asignación de los beneficios del programa; así como las responsabilidades institucionales, los criterios de priorización en la asignación de los beneficios, mecanismos de validación, control, seguimiento, la rendición de cuentas, resguardo de la información, entre otras.

El 22 de abril del 2020 se aprobó la Ley N° 9840, Ley de Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional COVID-19 (Bono Proteger), mediante la cual se generó con el diferencial del precio de los combustibles, una fuente de financiamiento temporal -durante tres meses- para el otorgamiento de Bonos Proteger. La aplicación de lo dispuesto en esta ley permitió recaudar ¢14.915 millones.

El 24 de abril del 2020 se aprobó la Ley N° 9841, Ley de Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020¹⁶. Mediante este presupuesto se asignan ¢150.000 millones provenientes de la Ley N° 9833, “Contrato de préstamo para financiar el programa de apoyo para el fortalecimiento de las finanzas públicas, suscrito con la Corporación Andina de Fomento”. Estos recursos se distribuyeron de la siguiente manera: ¢132,900 millones para ser ejecutados por el MTSS y ¢17,100 millones para ser asignados por el IMAS.

¹⁵ Firmado digitalmente por CONTINUM el 1 de abril 2020 y por MTSS el 2 de abril 2020.

¹⁶ “Ley de Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y Primera Modificación Legislativa de la Ley N.º 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y sus reformas.”

B. Fase de Ejecución y Mejora Continua (Abril-Diciembre 2020)

El Programa fue implementado durante los meses comprendidos entre Abril y Diciembre del 2020, durante los cuales, las instancias responsables, realizaron constantemente procesos de recepción, validación y verificación de solicitudes, detección de impedimentos, generación de resoluciones, notificación de resoluciones, gestión de pagos, comunicaciones masivas, desarrollo de mejoras en la plataforma virtual, identificación y gestión de riesgos¹⁷, entre otras.

Las instituciones también diseñaron y habilitaron distintos canales de contacto que fueron puestos a disposición de las personas usuarias, incluyendo la **Guía para la facilitación tecnológica del Bono Proteger**; la Red de instituciones para facilitación tecnológica para la solicitud del Bono Proteger; **1.500.071** consultas atendidas por el Chatbot MTSS; **173.849** consultas atendidas por personal MTSS; **2,264** citas de facilitación tecnológica en las Unidades Locales de Desarrollo Social IMAS, para apoyar a la población en el llenado de formulario de solicitud de Bono Proteger; y **647,179** consultas atendidas mediante atención multicanal (llamadas, chats, IVR) a través del Sistema de Atención a la Ciudadanía del IMAS.

Durante los meses de ejecución del Programa, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con apoyo del IMAS, publicó **nueve Informes Mensuales de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger**, con información relevante para la rendición de cuentas y la publicidad de la información sobre las solicitudes recibidas, las características de las personas solicitantes, así como la evolución de los bonos otorgados, según una serie de indicadores y variables de interés. Cada uno de estos informes se encuentran a disposición del público, junto con los datos estadísticos, en la página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y fueron remitidos mensualmente para conocimiento de la Asamblea Legislativa¹⁸.

Así mismo, a través del SINIRUBE y la plataforma Mapa de Inversiones, utilizada para dar transparencia a la inversión pública vinculada al COVID-19 del MIDEPLAN, se publicó información estadística sobre el otorgamiento de Bonos Proteger según cantón, provincia y

¹⁷ Se diseñó una matriz de riesgos, a pesar de la complejidad y la pronta respuesta que se dio ante la emergencia socioeconómica de los hogares. La misma contiene un registro de riesgos que se vinculan a la ejecución del Bono Proteger. Los mismos consideran medidas correctivas, muchas de ellas con impactos indirectos. Se adjunta como anexo al presente.

¹⁸ Oficios: MTSS-DMT-OF-548-2020/MDHIS-058-05-2020; MTSS-DMT-OF-688-2020/MDHIS-085-06-2020;
MTSS-DMT-OF-854-2020/MDHIS-133-07-2020; MTSS-DMT-OF-1007-2020/MDHIS-0149-08-2020;
MTSS-DMT-OF-1136-2020/MDHIS-0156-09-2020; MTSS-DMT-OF-1296-2020/MDHIS-0179-10-2020;
MTSS-DMT-OF-1420-2020/MDHIS-0197-11-2020; MTSS-DMT-OF-1583-2020/MDHIS-225-12-2020;
MTSS-DMT-OF-170-2021/MDHIS-036-02-2021

ejecución según institución¹⁹.

Aunado a lo anterior durante la ejecución del Programa, el mismo estuvo sometido a constantes procesos de auditoría y fiscalización por parte de la Auditoría Interna, tanto del MTSS como del IMAS. Así mismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social completó el proceso de inscripción de la Base de Datos del Bono Proteger ante la Agencia de Protección de Datos Personal Habitantes (PRODHAB)²⁰.

En este plazo también se atendieron 38 solicitudes de intervención o información por parte de la Defensoría de los Habitantes; y 3 procesos de auditorías por parte de la Contraloría General de la República, enfocados en diferentes aspectos del Programa²¹. Estos procesos permitieron retroalimentar el programa y promover la mejora continua y su adaptación al cambio durante el 2020²².

Así mismo, durante el período de ejecución del Programa, tanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como el Instituto Mixto de Ayuda Social, realizaron acciones para la verificación de casos con riesgo de haber recibido el bono cuando no le correspondía, así como procesos de gestión cobratoria. El MTSS diseñó y ejecutó actos administrativos con el propósito de regular el proceso de investigación para los casos identificados con alguna anomalía. Esto incluye las circulares DNE-CIR-04-2020, MTSS-DMT-CIR-4-2020 y el procedimiento para la atención a denuncias de acreditaciones irregulares del Bono Proteger (DNE-10.0-P-07). La apertura de procedimientos respetan el debido proceso para la determinación de los hechos.

Por otro lado, en el caso del Instituto Mixto de Ayuda Social, a raíz de acciones de seguimiento por parte del Área de Sistemas de Información Social y la Gerencia General, así como los Informes de la Auditoría Interna, posterior a los procesos de generación masiva de resoluciones (PROSI) del Bono Proteger, se verificaron y detectaron casos que no procedía el

¹⁹Ver: <https://mapainversionescr.mideplan.go.cr/Covid/PerfilSubsidio/?subsidio=1>

²⁰ Ver: Resolución PRODHAB-005-2021-INS. Inscripción de la Base de Datos del Bono Proteger.

²¹ DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19

²² Artículo 4 de la Ley General de Administración Pública N° 6227: *“la actividad de los entes públicos debe sujetarse 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.”*

otorgamiento del Bono Proteger; por lo que se iniciaron procesos de gestión cobratoria a dichos casos identificados

C. Fase de Atención de Disposiciones, Evaluación, Recuperación de Sumas y Cierre (Mayo 2020 - Diciembre 2021)

Como se indicó supra, las circunstancias demandaban garantizar -por medio de la digitalización y mediante un trámite simplificado- la identificación, selección, verificación, priorización y asignación de beneficios de forma ágil.

En este contexto, desde su concepción, se estableció un marco de gestión, control y rendición de cuentas, que se materializó en el Decreto Ejecutivo N° 42.605-MTSS-MDHIS, Decreto de Creación del Bono Proteger, cuya implementación estuvo acompañada con múltiples acciones de negociación con pluralidad de actores, coordinación interinstitucional, gestión de riesgo, adaptación al cambio y mejora continua, de manera simultánea con la ejecución y constantes procesos de control, auditoría y fiscalización.

Consciente de los alcances de la declaratoria de Emergencia, la Administración ha rendido cuentas de forma conjunta sobre la ejecución del Programa Proteger en todo momento, tanto a la Contraloría General de la República, como a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía en general mediante informes mensuales ejecución, atención a solicitudes de información; 18 comunicados de prensa y 6 conferencias de prensa, entre otras acciones.

La Administración, consciente con el presupuesto disponible, así como la gran cantidad de demanda de Bonos por parte de la población afectada, ha sido transparente en toda la información relativa al diseño y la ejecución del Programa. Proteger es la intervención pública más fiscalizada de la historia del país. El Programa ha estado sometido a fiscalización constante por parte de las Auditorías Internas de las instituciones, que han elaborado informes quincenales; así como fiscalización externa, por parte de la Contraloría General de la República, que elaboró cuatro reportes y tres informes de auditoría; cuyas disposiciones se encuentran en proceso de cumplimiento en su totalidad por parte de las instituciones.

Durante los meses de ejecución del Programa, la Administración ha publicado **9 Informes Mensuales de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger**, con información relevante para la rendición de cuentas y la publicidad de la información sobre las solicitudes recibidas, las características de las personas solicitantes, así como la evolución de los bonos otorgados, según una serie de indicadores y variables. Cada uno de estos informes se encuentran a disposición del público, junto con los datos estadísticos, en la página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como remitidos para conocimiento de la Asamblea Legislativa²³.

²³ Oficios: MTSS-DMT-OF-548-2020/MDHIS-058-05-2020; MTSS-DMT-OF-688-2020/MDHIS-085-06-2020; MTSS-DMT-OF-854-2020/MDHIS-133-07-2020; MTSS-DMT-OF-1007-2020/MDHIS-0149-08-2020; MTSS-DMT-OF-1136-2020/MDHIS-0156-09-2020; MTSS-DMT-OF-1296-2020/MDHIS-0179-10-2020; MTSS-DMT-OF-1420-2020/MDHIS-0197-11-2020; MTSS-DMT-OF-1583-2020/MDHIS-225-12-2020; MTSS-DMT-OF-170-2021/MDHIS-036-02-2021

Así mismo, a través del SINIRUBE y la plataforma Mapa de Inversiones, utilizada para dar transparencia a la inversión pública vinculada al COVID-19 del MIDEPLAN, se publica información estadística sobre el otorgamiento de Bonos Proteger según cantón, provincia y ejecución según institución²⁴.

Aunado a lo anterior durante la ejecución del Programa, el mismo estuvo sometido a constantes procesos de auditoría y fiscalización por parte de la Auditoría Interna, tanto del MTSS como del IMAS. En el caso del MTSS, al 15 de enero de 2021, habían realizado 5 advertencias, 7 informes de auditoría y 3 informes de seguimiento; todas las recomendaciones son dirigidas al Despacho de la Ministra. Mientras que en el caso del IMAS se han realizado 14 informes, todos remitidos a la Comisión de Ingreso y Gasto Público y a la Contraloría General de la República; como establece la legislación aplicable.

De las 75 recomendaciones recibidas por parte del MTSS, se tiene un cumplimiento del 100% de ellas. En el caso del IMAS, la Auditoría Interna emitió en el período 43 recomendaciones (100% cumplidas).

Así mismo, la Administración se dio a la tarea de completar el proceso de inscripción de la Base de Datos del Bono Proteger ante la Agencia de Protección de Datos Personal Habitantes (PRODHAB).

En este plazo también se atendieron 38 solicitudes de intervención o información por parte de la Defensoría de los Habitantes; y 3 procesos de auditorías por parte de la Contraloría General de la República, enfocados en diferentes aspectos del Programa²⁵. Estos procesos han retroalimentado la mejora continua del Programa y su adaptación al cambio²⁶.

Con la publicación del **Decreto Ejecutivo N° 42758-MTSS-MDHIS, el 10 de diciembre del 2020**²⁷, se inicia la fase de cierre del Programa Proteger, habilitando por una única vez y a efecto de liquidar el presupuesto asignado para el otorgamiento de Bonos, el trámite de análisis de nuevas solicitudes a efecto de otorgar únicamente un mes de subsidio temporal de desempleo para cada solicitante al que se le apruebe.²⁸

²⁴Ver: <https://mapainversionescr.mideplan.go.cr/Covid/PerfilSubsidio/?subsidio=1>

²⁵ DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19

²⁶ Artículo 4 de la Ley General de Administración Pública N° 6227: "la actividad de los entes públicos debe sujetarse 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."

²⁷ Reforma al Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS, "Creación del Programa Proteger", del 17 de abril del 2020, publicado en el Alcance 92, al Diario Oficial La Gaceta N° 83, del 17 de abril del 2020.

²⁸ En diciembre del año 2020 se contaba con aproximadamente tres mil millones de colones para el otorgamiento de nuevos Bonos Proteger, monto que, en razón el principio de anualidad presupuestaria, debía ser ejecutado antes del 31 de diciembre de 2020 y por esa razón, el presupuesto existente podrá ser utilizado únicamente para el otorgamiento de un mes de subsidio temporal de desempleo para cada solicitante al que se le apruebe, que corresponde al mes de diciembre de 2020.

Así mismo, en diciembre 2020²⁹ se oficializan aspectos técnicos generales de la evaluación del Programa Proteger (la cual fue desarrollada en 2021), con base en la metodología de la Evaluación para Intervenciones Públicas de MIDEPLAN³⁰. Por otro lado, con el apoyo del Programa EuroSocial, mediante una asistencia técnica del Instituto de Estudios Fiscales de España, se utilizó la metodología Spending review (revisión del gasto), que genera una mejora de la alineación del gasto público con las prioridades estratégicas y políticas, contribuyendo a la toma de decisiones sobre intervenciones en contextos de emergencia y a la rendición de cuentas.

En este proceso participó la Unidad de Evaluación del MIDEPLAN³¹, las Unidades de Planificación tanto del IMAS como del MTSS; así como otro personal de apoyo de las instituciones. Los principales hallazgos de esta evaluación se incluyeron en este informe.

La Administración también diseñó y ejecutó acciones de mejora de conformidad con las disposiciones de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República sobre el Bono Proteger³², incluyendo, pero no limitado a los siguientes ámbitos: traslado de la plataforma del Bono Proteger al MTSS; verificaciones ante bases de datos primarias, revisión ex-post y detección de casos con riesgo; articulación de los servicios de inserción laboral y capacitación, de conformidad con las competencias institucionales.

En este marco, se llevó a cabo el proceso de verificación ex-post y detección de riesgos, que permitió comprobar que el otorgamiento y pago de los Bonos Proteger se realizó con una alta eficiencia en la aplicación de los criterios establecidos en la normativa, considerando la información disponible para las Administraciones en los diversos momentos de validación³³.

Mediante este proceso, utilizando las bases de datos depuradas y actualizadas, se logra determinar que más de un 92% del total de personas beneficiarias no se les detectó ningún

²⁹ Ver oficio N° MTSS-DMT-OF-1512-2020/MDHIS-212-12-2020 del 08 de diciembre del 2020. Previamente, mediante MTSS-DMT-OF-1430-2020/MDHIS-199-11-2020 del 20 de Noviembre del 2020 se solicita acompañamiento técnico al Ministerio de Planificación y Política Económica, en la elaboración y aplicación de un instrumento que permita evaluar el Programa Proteger en el 2021, según criterios técnicos apropiados a una intervención de esta naturaleza.

³⁰ Entre otros se establece: Alcance, Propósitos, Recursos disponibles, Accesibilidad y calidad de la información, Tipo de evaluación, Eventual uso de las recomendaciones, Elementos organizativos, Instancias involucradas.

³¹ MIDEPLAN (2021). Informe de Evaluación del Bono Proteger. Disponible en: <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/150>

³² DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

³³ Debe considerarse, que el proceso de verificación y el análisis de detección de riesgos, se realizó a todo el universo de población beneficiaria del Bono Proteger durante el 2020, equivalente a 724.330 personas, a quienes se verificó cada una de las variables definidas, por lo que una persona beneficiaria puede tener más de un riesgo detectado. Es decir, incluye y extiende el período y alcance del análisis a todos los bonos otorgados entre abril y diciembre de 2020.

riesgo de haber recibido el Bono Proteger cuando no le correspondía o de haber recibido un monto superior al que les correspondía según su afectación laboral. De todas las personas beneficiarias solamente un 3.1% se detectó con riesgo de haber recibido un monto superior al que le correspondía; mientras que el 4.3% de las personas se les detectó alguno de los otros riesgos determinados³⁴.

Bajo otra metodología el Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas, utilizando la ENAHO 2020, permitió capturar una muestra que representa al 70% de los beneficiarios del Bono Proteger y determinó que inicialmente el total de filtraciones identificadas para el Programa fue de 8,43%. Sin embargo, es importante aclarar que las filtraciones de los programas sociales en Costa Rica son típicamente mayores al 8,5% encontrado en este análisis³⁵.

Los casos identificados con riesgo posterior a la verificación ex-post fueron remitidos al pagador correspondiente (IMAS, MTSS, CNE) y cada una de las instituciones se encuentran implementando el Procedimiento Especial oficializado mediante **Decreto Ejecutivo N° 43162-MP-MTSS-MDHIS** del 24 de agosto del año 2021.

Este procedimiento establece los alcances del procedimiento de investigación para determinar la existencia de una obligación por parte de una persona que fue beneficiaria del Bono Proteger, considerando el derecho de defensa, el proceso de notificación, así como el cobro en instancia administrativa que deberán completar las instituciones citadas para la recuperación de las sumas giradas de más a aquellas personas que no correspondía ser beneficiarios del Bono Proteger y que se determine deben recuperarse.

Se encuentran bajo este Procedimiento Especial 36.872 personas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 8,675 en el Instituto Mixto de Ayuda Social y 7,345 personas en la Comisión Nacional de Emergencias (CNE)³⁶. A la fecha se han recuperado €32,654,900 por parte del MTSS y €2,791,500³⁷ por parte del IMAS.

³⁴ Ver Informe Adjunto: MTSS-DNE-OF-367-2021, MTSS-DGAF-DTIC-OF-402-2021, IMAS-SINIRUBE-509-2021 e IMAS-SGDS-ASIS-0383-2021.

³⁵ Es importante aclarar que la Encuesta de la ENAHO no pregunta en qué momento se recibió el Bono Proteger, por cuántos meses y si se le suspendió la entrega por cambio en su condición. Por otro lado, la ENAHO no permite identificar filtraciones debido a condición migratoria irregular o personas privadas de libertad, ya que la encuesta no recoge información que permita identificarlas. Ver: Instituto de Investigación en Ciencias Económicas (IICE), 2020

³⁶ Ver: Informe de ejecución presupuestaria del Programa de Bono Proteger, Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S COVID-19 y Decreto Ejecutivo No. 42305-MTSS. Recursos del Fondo Nacional de Emergencias (FNE). CNE-DGA-OF-016-2022CNE-UAL-OF-0045-2022.

³⁷ Datos del IMAS se desprende del IV Informe de avance al procedimiento Especial de Recuperación de Sumas del Bono Proteger al 04 de febrero del 2022 (IMAS-GG-0221-2022). Casos totales son 8,616 sin duplicidades. Monto recuperado

La Administración también se ejecutó acciones de mejora de conformidad con los informes de auditoría de la Contraloría General de la República sobre el Bono Proteger³⁸, incluyendo, pero no limitado a los siguientes ámbitos:

- **Verificaciones ante Bases de Datos primarias:** Se realizaron ajustes en la programación de la plataforma tecnológica que gestionaba el Bono Proteger para las verificaciones posteriores y rendición de cuentas, así como una revisión detallada con instrumentos de consulta a dichas fuentes primarias que se ven detalladas en el *Informe de resultados del procedimiento de verificación ex-post de personas beneficiarias del Bono Proteger y detección de potenciales riesgos en el período comprendido entre Abril y Diciembre 2020*.
- **Traslado de la Plataforma:** Se diseñó e implementó el traslado de la plataforma del Bono Proteger al MTSS, así como la eliminación de la totalidad de los datos en los respaldos en los equipos de la empresa donante de la plataforma, y de los centros de datos redundantes, con la participación activa de la Comisión de Migración del Sistema Proteger del DTIC y las áreas de negocio involucradas. Para ello, se desarrolló el Protocolo Manejo Responsable de Datos del MTSS.
- **Revisión ex-post y detección de casos:** Se ejecutaron acciones que se recogen en el *Informe de resultados del procedimiento de verificación ex-post de personas beneficiarias del Bono Proteger y detección de potenciales riesgos en el período comprendido entre Abril y Diciembre 2020*, para las siguientes condiciones: a) se les otorgó el Bono Proteger cuando, por sospecha/riesgo o bien después del debido proceso, se considere que no correspondía, b) recibieron más de tres pagos y c) se beneficiaron con un monto superior al que les correspondía. En este sentido, se llevaron a cabo los procesos de verificación, análisis e investigación pertinentes, resguardando el derecho a la defensa y al debido proceso, para determinar fehacientemente cualquier caso de otorgamiento del beneficio de un modo irregular y se procedió conforme correspondía.

Finalmente, con la publicación del **Decreto Ejecutivo N° 43.309 del 25 de octubre de 2021**, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, decretaron el cierre del Programa Proteger con la derogatoria del Decreto Ejecutivo de creación y sus reformas³⁹. Según esta norma, el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social le corresponde la custodia y

correspondiente a 193 pagos realizados por personas incluidas en los informes de la Auditoría Interna y remitidos a la Unidad de Administración Tributaria

³⁸ DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger; DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.

³⁹ Deróguese el Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS del 17 de abril del 2020 "Creación del Programa Proteger" y sus reformas: Decreto Ejecutivo N°42329-MTSS-MDHIS del 29 de abril del 2020, Decreto Ejecutivo 42453-MTSS-MDHIS del 09 de julio del 2020, Decreto Ejecutivo 42601 MTSS-MDHIS del 04 de setiembre del 2020 y Decreto Ejecutivo 42758-MTSS-MDHIS del 10 de diciembre de 2020.

resguardo de los datos e información asociada al Programa Proteger⁴⁰, según se detalla más adelante en este informe.

Así mismo, la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se encuentra en el proceso de notificaciones a aquellas solicitudes de Bono Proteger que no fueron otorgadas.

III. Innovación en la gestión de programas sociales y de desempleo en Costa Rica: Plataforma virtual del Bono Proteger como ejemplo de la digitalización, la interoperabilidad y la articulación interinstitucional.

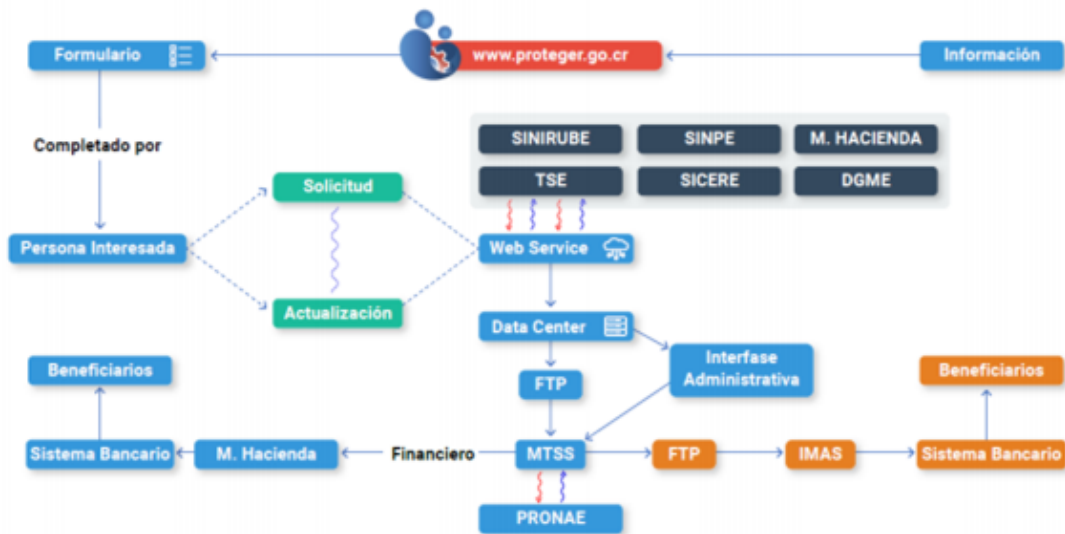
La plataforma virtual del Bono Proteger fue desarrollada para el registro de las solicitudes, así como para el proceso de validación y verificación para determinar el otorgamiento de beneficios, según el procedimiento **DNE-10.0-P-08** de la Dirección Nacional de Empleo y el Decreto que regula el Programa. La plataforma funciona como ventanilla única, en la que las personas pueden completar virtualmente el formulario de solicitud, junto con su consentimiento informado⁴¹, declaración jurada y la documentación de soporte respectiva.

Cada solicitud se compila en una base de datos que mediante interfaces de programación de aplicaciones (API's) y servicios seguros en la red (web services) interoperan con los registros institucionales respectivos, para la validación y verificación de las solicitudes, incluyendo el Sistema de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el Registro Civil del TSE, el Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS, la Dirección General de Migración y Extranjería, y el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos del BCCR. Este proceso se visualiza en el siguiente diagrama:

⁴⁰ Según lo dispuesto en la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, Ley N° 8968, su reglamento, así como el Manual de Protocolo de Base de Datos del DTIC, código DGAF-DTIC-MA-1-2021 de fecha del 14 de enero de 2021.

⁴¹ Mediante el consentimiento informado, se autoriza de manera libre, inequívoca, específica e informada al MTSS, y al IMAS para que actúen de conformidad con la Ley No. 8968 de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales.

Diagrama N° 1: Modelo de interoperabilidad del Bono Proteger



Fuente: Dirección Nacional de Empleo (MTSS), 2020.

El proceso de captura de la información, así como la validación y priorización de las solicitudes, fue realizado de forma automática mediante la plataforma virtual desarrollada para este fin en conjunto con la empresa CONTINUUM DATA CENTER. A diciembre de 2020, la plataforma había realizado más de 36 millones de gestiones automatizadas.

A. Procedimiento de Otorgamiento Dirección Nacional de Empleo-MTSS

La Dirección Nacional de Empleo creó el procedimiento **DNE-10.0-P-08** para regular lo relativo al otorgamiento de Bono Proteger, con el fin de normalizar la ejecución de un protocolo que se fue construyendo durante la emergencia, y que contempla la normativa del Decreto Ejecutivo N° 42305 - MTSS - MDHIS y sus reformas.

La gestión administrativa y el proceso de confección de las planillas de pago estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Empleo⁴² y el giro de los recursos se coordinó con la Dirección Financiera y se ejecutó por parte del Ministerio de Hacienda, para aquellos casos de personas beneficiarias por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante el uso del SIGAF, el sistema integrado de información que apoya la gestión administrativa y financiera de los ministerios del Gobierno Central. Para realizar el pago, el procedimiento

⁴² Ver: Artículo 10, Decreto Ejecutivo 42305: "Serán responsabilidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Dirección Nacional de Empleo las siguientes acciones: (...) f) Canalizar o gestionar el pago del Bono Proteger a las personas trabajadoras afectadas por suspensión de contratos de trabajo, personas trabajadoras despedidas, personas trabajadoras afectadas por reducción de la jornada laboral, personas trabajadoras independientes, así como personas trabajadoras temporales o informales que no se encuentren en condición de pobreza, todas a raíz de la emergencia por COVID-19.(Así reformado por el artículo 6° del decreto ejecutivo N° 42329 del 29 de abril del 2020)"

que siguió la Dirección Financiera corresponde al **DF-19.1-P-04** denominado “Procedimiento para el giro de recursos a los beneficiarios del subsidio económico denominado Bono Proteger.”. Esta actividad se realiza para cada uno de los tres pagos del Bono Proteger. Ambos procedimientos se encuentran adjuntos a este informe.

B. Protocolo otorgamiento del Subsidio de Emergencias-Bono Proteger (IMAS)

En el caso de las personas beneficiarias por parte del IMAS; a nivel operativo la Gerencia General aprueba el 01 de mayo de 2020 el Protocolo para la atención a las personas en situación de pobreza según SINIRUBE para el otorgamiento del Bono Proteger⁴³. Dicho protocolo (adjunto), y sus reformas establecen el procedimiento y las responsabilidades a lo interno del IMAS para la gestión de los diferentes procesos vinculados al otorgamiento de Bonos Proteger de manera no presencial para las personas usuarias.

En cuanto a los aspectos técnicos-operativos, se realizaban periódicamente acciones de coordinación con la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en donde se establecieron los pasos para las remisiones de los datos que se validan, entre otros, mediante el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) para que el IMAS gestionara la respectiva resolución y pago del Bono Proteger, con arreglo de la protección y resguardo de los datos según la normativa vigente.

Posterior al proceso de captura, validación y verificación de requisitos e impedimentos en las bases de datos respectivas, la Dirección Nacional de Empleo del MTSS, remitía a la Gerencia General y al Área de Tecnologías de Información y Comunicación del IMAS la información para la gestión de las resoluciones y los pagos del Subsidio de Emergencia, motivo Bono Proteger a las personas en condición de pobreza o pobreza extrema, que hayan tenido afectación parcial o total en sus ingresos a raíz de la emergencia por COVID-19. Esta transferencia de información se realizaba mediante un medio oficial y un mecanismo de transferencia de datos seguro entre ambas instituciones.

De manera complementaria a la recepción de los datos de la población candidata referida por el MTSS, el IMAS realizaba un control cruzado con el apoyo de SINIRUBE y los datos de los registros administrativos institucionales. A partir de esto, se diseñan los parámetros para el otorgamiento del beneficio, según lo establecido en el Decreto N°42.305-MTSS-MDHIS.

⁴³ Ver: IMAS-GG-1054-2020 e IMAS-GG-3097-2020.

Una vez aprobados los parámetros, se envían los datos a las áreas de Tecnologías de Información y Sistemas de Información Social de dicha institución, para completar el Proceso de Generación Masiva de Resoluciones (PROSI).

A partir de la retroalimentación del Banco Nacional de Costa Rica, con respecto a los pagos aplicados y no aplicados, el Área de Tecnologías de Información remitía al MTSS, por el mecanismo de transmisión de información habilitado, el archivo de datos con los casos procesados y no procesados en el PROSI, para que el MTSS realizara los procesos de notificación correspondientes y procediera con las correcciones respectivas, en caso que se requieran.

Posterior a cada uno de los Procesos de Generación Masiva de Resoluciones en el IMAS, el Área de Sistemas de Información Social realizaba un Informe de control de calidad del procedimiento, para detectar posibles inconsistencias. Así mismo, la Auditoría Interna del IMAS, de manera quincenal fiscalizó los procesos de generación de resoluciones, así como las gestiones de pago de manera ex-post, para realizar un control adicional todo el proceso de otorgamiento e identificar áreas de mejora.

C. Mejora continua y adaptación al cambio: Síntesis de ajustes implementados en la plataforma del Bono Proteger durante su funcionamiento (2020)

Una de las circunstancias que caracterizó el Programa, desde su génesis, ha sido su adaptación a los cambios, dado el amplio margen de incertidumbre que ha representado la Emergencia Nacional provocada por el COVID-19. En este contexto, se desarrollaron acciones de mejora tanto de la plataforma tecnológica, como ajustes en el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS y otra normativa aplicable, lo que ha permitido sujetar al Programa en su conjunto, a los principios fundamentales del servicio e interés público establecidos en la Ley General de Administración Pública, asegurando su continuidad, eficiencia, y su adaptación a todo cambio en el régimen legal, el entorno; procurando en todo momento atender la necesidad social existente.

Mediante una serie de reformas al Decreto que regula el Programa, se realizan mejoras en las disposiciones que reglamentan el Programa identificadas durante la implementación, según se detalla a continuación:

Tabla N° 1: Alcances de las Reformas al Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS

Informe Final Programa Bono Proteger

N° Decreto Ejecutivo	Reforma	Alcance
42329-MTSS-MDHIS del 29/04/2020	Artículo 1.-Fin. Artículo 4.-Recursos y Financiamiento Artículo 5.-Población Beneficiaria Artículo 6.-Requisitos Artículo 7.-Exclusiones Artículo 10.-Responsabilidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Artículo 11.-Responsabilidades del Instituto Mixto de Ayuda Social Artículo 19.-Criterios para la priorización en la asignación de los recursos Artículo 22.- Publicidad y divulgación de la información y datos abiertos Artículo 36.- Carácter Inembargable del Bono.	Fue necesario a efecto de cumplir con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 9840 en la que se dispone que la cobertura del subsidio aplicará a partir de la Reglamentación que de esa Ley realice el Poder Ejecutivo, así como para incluir todas las poblaciones que se verán afectadas por los efectos de COVID-19 y reafirmar el carácter inembargable del Bono Proteger.
42453-MTSS-MDHIS del 9/07/2020	Artículo 5 -Población Beneficiaria. Artículo 9.- Temporalidad del Bono Proteger y plazo de otorgamiento. Artículo 19.- Criterios para la priorización en la asignación de los recursos.	Fue necesario para incluir que, en ausencia de presupuesto que permita cubrir íntegramente la atención por los tres meses previstos en dicho beneficio, debe suspenderse el trámite de análisis de las solicitudes, así como para incluir la posibilidad de ajustar los parámetros aplicados a los criterios de priorización, para focalizar y brindar mayor grado de prioridad a personas con mayor incidencia de vulnerabilidad.
42601-MTSS-MDHIS del 04/09/2020	Artículo 1°.- Fin. Artículo 2.- Objeto del Reglamento. Artículo 3.- Objetivos del Programa. Artículo 7.-Exclusiones.	Se amplían los alcances de la intervención y se establece el Programa Proteger, como una respuesta integral al problema de empleo ocasionado por la Emergencia Nacional. Esto hizo posible complementar el subsidio temporal, con servicios brindados en el marco del Sistema Nacional de Empleo, poniendo a disposición de la población registrada servicios de capacitación dirigida, intermediación laboral, orientación e información para el empleo, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros. Así como incluir que las personas privadas de libertad, que cuenten con autorización para trabajar, si pueden ser beneficiarias. ⁴⁴
42758-MTSS-MDHIS del 10/12/2020	Artículo 9.- Temporalidad del Bono Proteger y plazo de otorgamiento.	Se autoriza el análisis de solicitudes a efecto de otorgar únicamente un mes de subsidio temporal de desempleo para cada solicitante al que se le apruebe, que corresponde al mes de diciembre de 2020.
4309 del	Decreto de Derogatoria del Decreto	Se Deroga el Decreto Ejecutivo

⁴⁴ En este contexto, la estrategia denominada “Habilidades Proteger”, lanzada el 15 de junio 2020, producto de una alianza entre el MTSS, COMEX, CINDE, BID y COURSERA se logró poner a disposición de las personas solicitantes del Bono Proteger 50 mil becas para capacitarse en áreas técnicas y tecnológicas ofrecidas por la plataforma COURSERA, en línea. Dado que el programa ofreció capacitaciones en línea a través de la plataforma de COURSERA, el perfil seleccionado para el mismo fue con personas despedidas y con al menos secundaria completa.

Informe Final Programa Bono Proteger

25/10/2021	Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS "Creación del Programa Proteger" y sus reformas	N°42305-MTSS-MDHIS del 17 de abril del 2020 "Creación del Programa Proteger" y sus reformas: Decreto Ejecutivo N°42329-MTSSMDHIS del 29 de abril del 2020, Decreto Ejecutivo 42453-MTSS-MDHIS del 09 de julio del 2020, Decreto Ejecutivo 42601 MTSS-MDHIS del 04 de setiembre del 2020 y Decreto Ejecutivo 42758-MTSS-MDHIS del 10 de diciembre de 2020.
------------	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en PGR (2021). Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI).

De forma simultánea con la ejecución del Programa, la plataforma virtual, como cualquier aplicativo web, evolucionó según el desarrollo de diferentes actualizaciones, tanto de *front end* como de *back end* y a nivel de la interfase administrativa, utilizando una metodología de desarrollo de software ágil.

Para la parte de *front end* de interfaz de usuario, primeramente se tuvo el formulario en línea disponible desde el primer día para que las personas pudieran remitir su aplicación al bono, otorgando su consentimiento informado y la declaración jurada sobre la veracidad de la información suministrada. Posteriormente se creó un aplicativo tipo "expediente digital" para que las personas tuvieran acceso a realizar gestiones de actualización de cuenta bancaria, remitir la declaración jurada, solicitar revalorización de su caso ante algún impedimento detectado, retirar su solicitud, volver a activarla una vez retirada y visualizar los movimientos que tiene su caso según el estado en que se encuentre. En esta fase también se implementaron mejoras a nivel de accesibilidad.

Para la parte de *back end* se trabajó primeramente en la construcción de la infraestructura tecnológica de almacenamiento de los datos de las personas, la interoperabilidad a través de las diferentes *API* (interfaz de programación de aplicaciones) y *Web Services* con las demás instituciones y en la calibración de los algoritmos para la validación y posterior priorización de las personas beneficiadas. También se mejoró la cantidad de información que se consumía en las consultas vía web service con el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), con el Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones⁴⁵.

A nivel de interfase administrativa, se fueron desarrollando los instrumentos para generar reportes, tener visibilidad de los expedientes con sus diferentes movimientos y estados. Así mismo, se habilitó un mecanismo para el envío de mensajes automatizados a las personas

⁴⁵ En un inicio SICERE no brindaba la información sobre el tipo de patrono por ejemplo, para saber si era público o privado y con TSE no se consultaba si la persona se encontraba fallecida, sino que la información se consumía de SINIRUBE.

confirmando la recepción de las solicitudes, notificar depósitos realizados, notificar retiros u activaciones de las solicitudes.

Así mismo, como se desarrolla más adelante, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social coordinó con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal para la apertura de más de 200 mil cuentas bancarias para personas que previamente habían estado excluidas del sistema financiero.

D. Controles y mejoras implementadas en los sistemas IMAS durante el proceso de ejecución (2020)⁴⁶

De forma simultánea con la ejecución del Programa, la plataforma virtual, como cualquier aplicativo web, ha venido evolucionando según el desarrollo de diferentes actualizaciones, tanto de *front end* como de *back end* y a nivel de la interfase administrativa, utilizando una metodología de desarrollo de software ágil.

Para la parte de *front end* de interfaz de usuario, primeramente se tuvo el formulario en línea disponible desde el primer día para que las personas pudieran remitir su aplicación al bono, otorgando su consentimiento informado y la declaración jurada sobre la veracidad de la información suministrada. Posteriormente se creó un aplicativo tipo “expediente digital” para que las personas tuvieran acceso a realizar gestiones de actualización de cuenta bancaria, remitir la declaración jurada, solicitar revalorización de su caso ante algún impedimento detectado, retirar su solicitud, volver a activarla una vez retirada y visualizar los movimientos que tiene su caso según el estado en que se encuentre. En esta fase también se implementaron mejoras a nivel de accesibilidad.

Para la parte de *back end* se trabajó primeramente en la construcción de la infraestructura tecnológica de almacenamiento de los datos de las personas, la interoperabilidad a través de las diferentes *API* (interfaz de programación de aplicaciones) y *Web Services* con las demás instituciones y en la calibración de los algoritmos para la validación y posterior priorización de las personas beneficiadas. También se mejoró la cantidad de información que se consumía en las consultas vía web service con el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), con el Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones⁴⁷.

A nivel de interfase administrativa, se fueron desarrollando los instrumentos para generar reportes, tener visibilidad de los expedientes con sus diferentes movimientos y estados. Así mismo, se habilitó un mecanismo para el envío de mensajes automatizados a las personas confirmando la recepción de las solicitudes, notificar depósitos realizados, notificar retiros u activaciones de las solicitudes.

⁴⁶ IMAS (2021). *Informe final de gestión del beneficio de Emergencias, motivo Bono Proteger 2020*. Subgerencia de Desarrollo Social, Área de Sistemas de Información Social. P. 9-10.

⁴⁷ En un inicio SICERE no brindaba la información sobre el tipo de patrono por ejemplo, para saber si era público o privado y con TSE no se consultaba si la persona se encontraba fallecida, sino que la información se consumía de SINIRUBE.

Vinculado con las acciones citadas, a nivel interno del IMAS, se realizaron diversos desarrollos tecnológicos, para adaptar la gestión a las necesidades institucionales para el abordaje de la emergencia nacional, así como en la normativa, entre las principales mejores y controles implementados se encuentran:

1. Se realizó la configuración y ajustes para la creación de las fuentes de financiamiento en la estructura presupuestaria del Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) exclusivas para la gestión del Bono Proteger.
2. Se realizó la configuración para realizar los pagos a través del tipo de pago IBAN desde SABEN para utilizar dicho medio de pago a través de la plataforma del Banco Nacional, con la habilitación del catálogo de cuentas con el tipo de pago IBAN, así como de la transacción de emisión por IBAN⁴⁸.
3. Se realizaron los controles de bloqueo de las fuentes de financiamiento del Bono Proteger para que ningún usuario pudiese utilizar estos recursos, salvo en los procesos de generación masiva de resoluciones (PROSI) aprobados para este fin.
4. Se controló que en las Unidades Locales de Desarrollo Social no se pudiese modificar la programación de eventos en las resoluciones (páguese a) para que se garantizara el pago en los medios certificados y remitidos por el MTSS.
5. Se realizaron los controles en el SABEN para que las resoluciones de Bono Proteger no pudiesen tener modificaciones de estado.
6. Se realizaron los controles para impedir la modificación de Fichas de Información Social (FIS) de la población registrado en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) que tuviesen impacto en el estado de las resoluciones de personas con Bono Proteger.
7. Se realizaron ajustes en el Reporte Personalizable, para que cuando una persona con una resolución de Bono Proteger no estuviese registrada en SIPO, en dicho reporte reflejara los datos registrados en la Atención para mejorar los análisis y rendición de cuentas.
8. Se realizó el control para que solo a nivel masivo de tecnologías de información se pudiese registrar y modificar las cuentas IBAN en el catálogo de cuentas.

⁴⁸ Así mismo, a nivel administrativo se realizaron las gestiones con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) para la habilitación de la modalidad de pagos por a través de IBAN (número de cuenta bancaria internacional, por sus siglas en inglés).

9. Se configuró un control para imposibilitar la creación de una resolución igual o mayor a 50 mil colones a una persona que tuviese Bono Proteger activo.
10. Se incorporó en la bitácora social de SABEN la acción de emisión con el detalle de evento, medio de pago.
11. Se realizó el control en la transacción de emisión realizada por las Unidades de Coordinación Administrativa Regional para que las resoluciones de Bono Proteger solo se pudiesen emitir por el tipo de pago IBAN con los datos referidos por el MTSS.

E. Traslado de la base de datos y la plataforma del Bono Proteger: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social asume el resguardo de la información

El proceso de transición de la Plataforma Tecnológica del Programa Bono Proteger fue de carácter prioritario para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tarea que se desarrolló durante el año 2021 en coordinación con Continuum Data Center y el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del MTSS.

Como punto de partida, el DTIC realiza una valoración para determinar la viabilidad de la migración de la Plataforma Bono Proteger a la infraestructura tecnológica disponible en la Institución y se logra determinar que se contaba con la capacidad institucional para avanzar con el proceso de transición; y fue la instancia técnica responsable de la seguridad del proceso y el resguardo de la información, con apoyo de otras dependencias como la Dirección de Asuntos Jurídicos, Despacho de la Ministra y la Oficialía Mayor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Fue conformado un equipo de trabajo compuesto por el Despacho Ministerial, Oficialía Mayor, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección Nacional de Empleo para la elaboración de una guía de pasos mínimos para recepción de infraestructura tecnológica (PROTOCOLO PARA RECEPCIÓN DE INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA - PLATAFORMA BONO PROTEGER) enfocado en la plataforma del Bono Proteger, con el objetivo de orientar el proceso de transición de dicha plataforma al centro de datos del MTSS, edificio Presbítero Benjamín Núñez.

El equipo del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación trabajó según el protocolo de recepción de la Plataforma del Bono Proteger de manera secuencial: 1) Recepción de la Infraestructura; 2) Recepción de la Base de Datos; 3) Recepción de

Aplicativos. Siendo estos los puntos 7,8,9 y 10 del protocolo. Así mismo, se definieron 13 pasos para el traslado seguro de la información al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

1. Solicitud de traslado y migración de plataforma Bono Proteger a Continuum
2. Acuerdo de préstamo de equipo y licencias (comodato)
3. Solicitud de acompañamiento a la PRODHAB
4. Solicitud de acompañamiento por parte de usuarios técnicos y expertos
5. Solicitud de acompañamiento legal
6. Acuerdo de confidencialidad
7. Recepción de infraestructura
8. Recepción de Bases de datos
9. Recepción de archivos adjuntos de expedientes
10. Recepción de Sistema (aplicativo)
11. Actualización de base de datos vía SFTP
12. Puesta en marcha
13. Eliminación de datos por parte del proveedor

Para más detalles, el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante informes DGAF-DTIC-ITE-3-2021-Informe Recepción de Aplicativos-Plataforma Bono Proteger, reporta el funcionamiento de los aplicativos en servidores virtuales con sistemas operativos Linux y Windows. El informe DGAF-DTIC-ITE-5-2021 Informe Recepción Infraestructura Plataforma Bono Proteger, indicando la recepción de infraestructura de la plataforma Bono Proteger y el informe DGAF-DTIC-ITE-4-2021 Informe Recepción Bases de datos Plataforma Bono Proteger, indicando la recepción de base de datos de la plataforma Bono Proteger.

III. Información presupuestaria, cobertura y caracterización de la población beneficiaria

A. Presupuesto disponible y ejecución presupuestaria por institución

Durante la ejecución del Programa, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, realizaron gestiones con la Asamblea Legislativa para procurar financiamiento acorde con las proyecciones de afectación laboral y socioeconómica en los hogares, durante los primeros meses de la Emergencia Nacional. Como resultado de estas gestiones, se lograron asignar recursos extraordinarios que permitieron una amplia cobertura del Programa.

El total de recursos presupuestados para el otorgamiento de Bonos Proteger en el periodo comprendido entre Abril y Diciembre del 2020 fue de **¢256 mil millones**. Es importante resaltar que, dado el diseño basado en la digitalización de la Plataforma Proteger, en su totalidad los recursos fueron ejecutados como inversión social y no se destinó ningún porcentaje a gasto administrativo. Las fuentes de financiamiento se detallan a continuación:

- **Recursos ordinarios: ¢15,954 millones**
 1. Recursos del Programa Nacional de Empleo: **¢4,000 millones**. (Ejecutados por el MTSS)
 2. Recursos del Fondo Nacional de Emergencias: **¢11,954 millones** (Ejecutados por la CNE)
- **I Presupuesto Extraordinario ¢150.000 millones⁴⁹**
 3. Recursos del Contrato préstamo suscrito con la Corporación Andina de Fomento (CAF): **¢150.000 millones⁵⁰**. (88% asignados al MTSS, 22% asignados al IMAS)
- **II Presupuesto Extraordinario: ¢89.915 millones⁵¹**
 4. Recursos provenientes del INS, según Ley N° 9847 **¢75.000 millones⁵²**. (66.7% asignado al MTSS, 33.3% al IMAS)
 5. Recursos recaudados por el diferencial de combustibles (RECOPE) mediante la Ley N° 9841 **¢14.915 millones⁵³**. (Asignados en su totalidad al IMAS.)
- **III Presupuesto Extraordinario:**
 6. Recursos recaudados por el diferencial de combustibles (RECOPE) mediante la Ley N° 9841 **¢ 1.040 millones⁵⁴**. (Asignados en su totalidad al MTSS.)

⁴⁹ Ley N° 9840, "Ley de Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y Primera Modificación Legislativa de la Ley N.° 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y sus reformas.

⁵⁰ Ley N° 9833, "Contrato de préstamo para financiar el programa de apoyo para el fortalecimiento de las finanzas públicas, suscrito con la Corporación Andina de Fomento."

⁵¹ Ley N° 9879: "Segundo presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y segunda modificación legislativa de la ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el 2020".

⁵² "Ley para autorizar transferencia de capital del Instituto Nacional de Seguros, a favor del Estado, para la atención de la emergencia con motivo de la pandemia del covid-19", aprobada el 16 de mayo

⁵³ "Ley Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad covid-19".

⁵⁴ "Ley Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad covid-19".

Informe Final Programa Bono Proteger

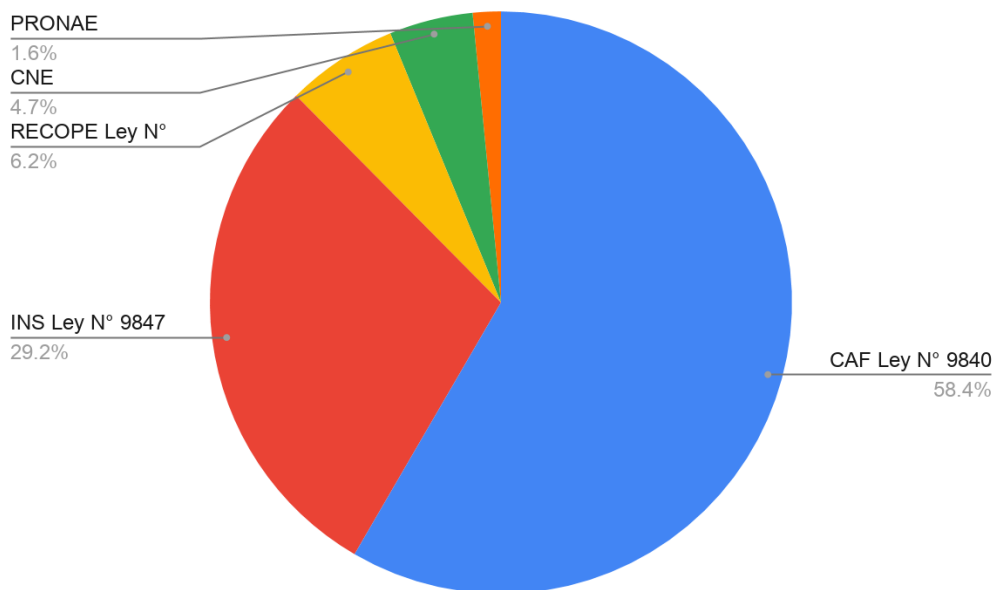
Tabla N° 2: Detalle de recursos destinados al Bono Proteger, fechas de aprobación y ejecución (Al 31 de diciembre 2020)

Fuente de Financiamiento	Código	Partida Presupuestaria	Monto Presupuestado	Monto Ejecutado	% Ejecución	Presupuesto Extraordinario	Fecha en que se aprueban los presupuesto extraordinarios	Fecha en que se ejecutaron los recursos presupuestados
Total			244,955,943,820	244,151,444,495	99.67%			
Préstamo CAF FF.661	60103	TRANSFERENCIAS CORRIENTES INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES (IMAS) A	17,100,000,000	17,100,000,000	100.00%	I Presupuesto Extraordinario	25 de abril del 2020	06 DE MAYO, 08 DE JUNIO Y 09 DE SETIEMBRE
Préstamo CAF FF.661	60399	OTRAS PRESTACIONES	57,452,718,417	57,450,690,500	100.00%	I Presupuesto Extraordinario		(7,8,9,21,25)MAYO, (4,5,6,16,17,23,24) DE JUNIO Y (16 Y 28) DE JULIO, (7 Y 16) DE OCTUBRE, 16 DE NOVIEMBRE
Ingresos Corrientes FF 001	60399	OTRAS PRESTACIONES	48,523,400,412	48,503,018,000	99.96%	I Presupuesto Extraordinario		(28,29,30) DE ABRIL, (1,2,3,4,5,6) DE JUNIO Y (3,9,10,20,21,23,24,28) DE JULIO, (10,15,28) DE SETIEMBRE, (13,16 Y 20) DE OCTUBRE, 03 y 16 de NOVIEMBRE
Colocación de Títulos Valores FF 280	60399	OTRAS PRESTACIONES	26,923,881,171	26,923,625,000	100.00%	I Presupuesto Extraordinario		16 DE JUNIO Y (4,6,7,8,9,28) DE JULIO, (15,19,28) DE OCTUBRE, 05 Y 16 DE NOVIEMBRE
Transferencia de Capital del Sector Público (INS) FF 060	60103-226	TRANSFERENCIAS CORRIENTES INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES (IMAS) A	25,000,000,000	24,268,298,495	97.07%	II Presupuesto Extraordinario	29 de julio del 2020	24 DE AGOSTO Y 07 DE SETIEMBRE, 27 DE OCTUBRE, 19 DE NOVIEMBRE
Ingresos Corrientes (RECOPE) FF 001	60103-227	TRANSFERENCIAS CORRIENTES INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES (IMAS) A	14,915,796,989	14,913,250,000	99.98%	II Presupuesto Extraordinario		24 DE AGOSTO Y 07 DE SETIEMBRE, 27 DE OCTUBRE
Transferencia de Capital del Sector Público (INS) FF 060	60399	OTRAS PRESTACIONES	50,000,000,000	49,954,937,500	99.91%	II Presupuesto Extraordinario		(03,04,05,06,07) DE AGOSTO Y DEL 09,10 DE SETIEMBRE, 16 DE OCTUBRE, 16 Y 24 DE NOVIEMBRE
Ingresos Corrientes (RECOPE) FF 001	60399	OTRAS PRESTACIONES	1,040,146,831	1,040,125,000	100.00%	III Presupuesto Extraordinario	23 de noviembre del 2020	17 DE DICIEMBRE 2020
Ingresos Corrientes FF 001	60399	OTRAS PRESTACIONES	4,000,000,000	3,997,500,000	98.60%	Se tomo del presupuesto de Bilinguismo	PPTO ORDINARIO APROBADO 30 DE NOVIEMBRE 2019	2 DE JUNIO Y 30 DE JULIO, 22 DE DICIEMBRE 2020

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIGAF) MTSS.

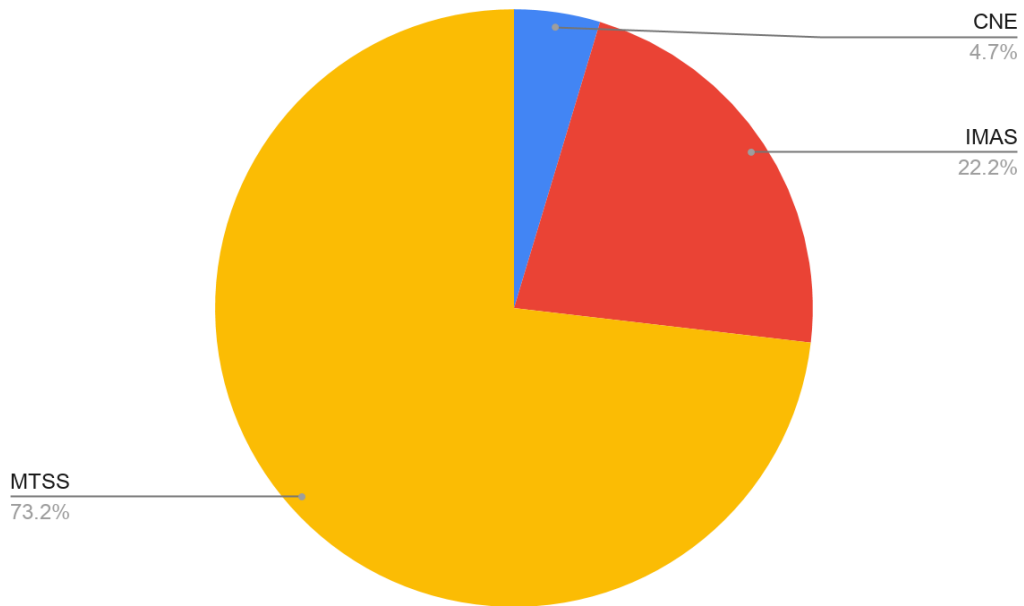
La distribución presupuestaria por fuente de financiamiento y por institución ejecutora se muestra en los gráficos a continuación.

Gráfico N°1: Bono Proteger. Distribución presupuestaria según fuente de financiamiento



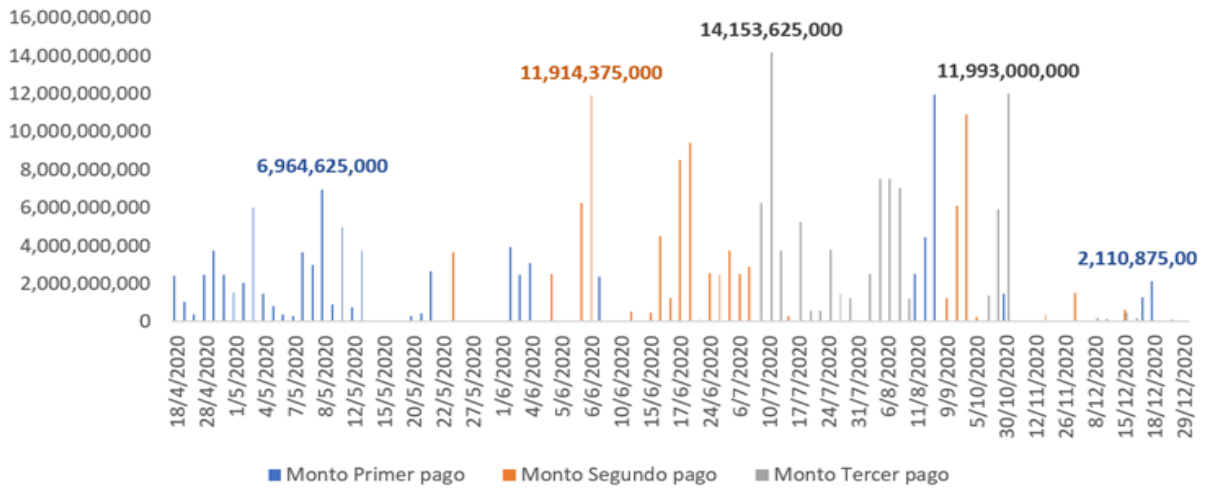
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 2: Bono Proteger. Distribución presupuestaria según institución ejecutora



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N°3: Bono Proteger. Montos de pagos realizados según evento de pago y fecha



Fuente: Elaboración propia con datos de la plataforma Proteger a Enero 2021.

Tabla N° 3: Indicadores de Eficiencia Presupuestaria según institución ejecutora

Institución Ejecutora	Recursos disponibles (en millones)	Recursos asignados a beneficiarios (en millones)	Recursos disponibles / Asignación
CNE*	€12.140	€11.781	97%
IMAS**	€56,281	€56,028	99.5%
MTSS	€187,940	€187,896	99.9%
Total	€256,361	€255,705	99.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNE, MTSS, IMAS. Ver: CNE-DGA-OF-016-2022 / IMAS-SGDS-ASIS-053-2021.

Notas: * El Recursos Disponibles CNE corresponde al total de registros tramitados en el marco del Programa de Bono Proteger, financiado con recursos del Fondo Nacional de Emergencias (FNE). Asignación CNE corresponde al monto neto real transferido (según registros presupuestarios) **Recursos Disponibles IMAS corresponde al monto de efectivo total ingresado en las cuentas institucionales del IMAS.

Según se detalla en la tabla anterior, se evidencia una muy alta ejecución presupuestaria por parte de las instituciones, alcanzando en conjunto un 99.7% de los recursos asignados, otorgados a personas beneficiarias.

Es importante tomar en consideración que no existieron fuentes de financiamiento adicionales para el Programa a las detalladas supra. La Administración gestionó ante la Asamblea Legislativa la aprobación de fondos adicionales provenientes de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), expediente N° 22.132, denominado “Aprobación del contrato de préstamo entre Costa Rica y el BID para financiar el Programa Proteger”, sin embargo la Comisión de Hacendarios dictaminó negativamente el expediente. El crédito consistía en un aporte de 245 millones de dólares, más 20 millones de dólares en fondos no reembolsables, destinados a países receptores de flujos migratorios intrarregionales.

B. Información sobre la cobertura del Programa Bono Proteger

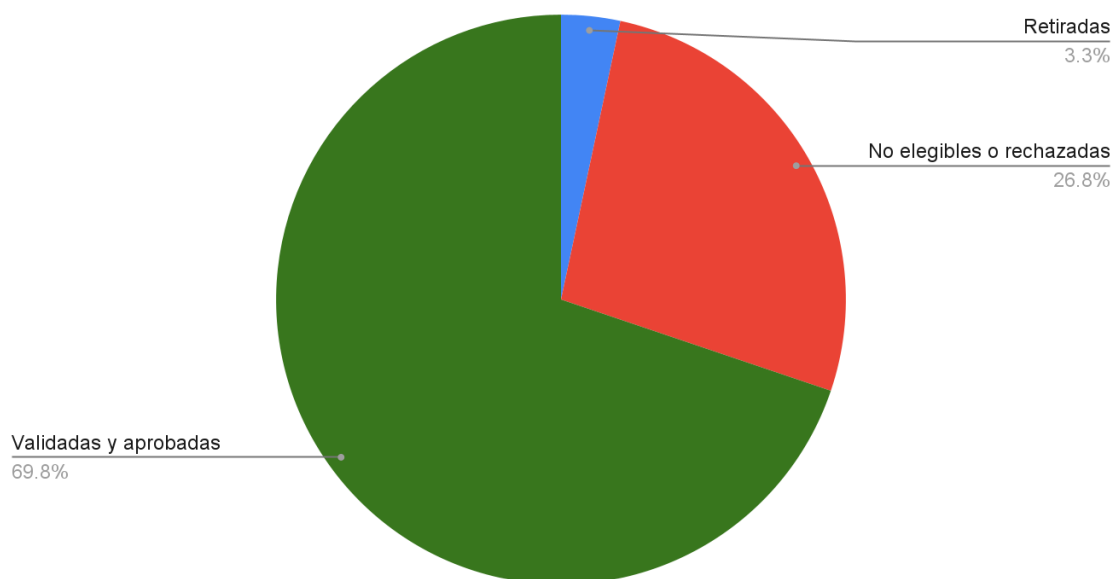
Con corte a diciembre del 2020, la plataforma del Bono Proteger tenía registradas **1,037,907** personas que declararon haber sido afectadas laboralmente o en sus ingresos producto del cambio en sus condiciones laborales, a raíz de la emergencia provocada por la COVID-19. Esta cantidad de solicitudes recibidas sólo puede ser entendida a partir del profundo impacto provocado por la emergencia nacional en el mercado de trabajo, así como producto de la simplicidad y la virtualidad en el trámite de solicitud que logró un alto grado de accesibilidad por parte de la población afectada.

Tabla N° 4: Bono Proteger: Solicitudes del beneficio Bono Proteger según estado

Estado	Cantidad	Relativo
Solicitudes retiradas	34,736	3.35%
Solicitudes no elegibles o rechazadas	278,617	26,84%
Solicitudes validadas y aprobadas - 1 pago	34,245	3.30%
Solicitudes validadas y aprobadas - 2 pagos	5,972	0.58%
Solicitudes validadas y aprobadas - 3 pagos	679,721	65.49%
Solicitudes validadas y aprobadas - 4 o más pagos*	4,616	0.44%
Total	1,037,907	100.00%

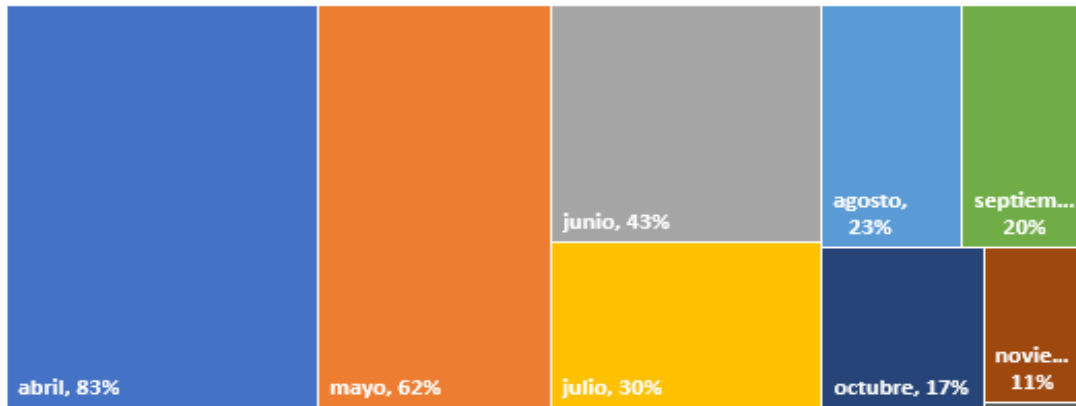
Fuente: Dirección Nacional de Empleo. Febrero de 2021. *Detalle de cantidad de solicitudes con más de 4 pagos: 4600 personas con 4 pagos (3855 IMAS-MTSS, 670 MTSS, 74 CNE-MTSS y 1 IMAS), 15 personas con 5 pagos (13 IMAS-MTSS, 2 CNE-MTSS) y 1 persona con 7 pagos (MTSS).

Gráfico N° 4: Bono Proteger. Distribución de solicitudes según estado



Fuente: Dirección Nacional de Empleo.

Gráfico N° 5. Bonos otorgados según mes de solicitud del Bono Proteger



Fuente: MTSS con datos de la plataforma proteger.go.cr. Información al corte del 8 de diciembre 2020.

Nota: Los bonos otorgados correspondientes a las solicitudes del mes de diciembre 2020 representan un 0,4%.

De conformidad con los datos suministrados por la Dirección Nacional de Empleo, con información de la Plataforma Proteger, **724,330 solicitudes fueron validadas y se les otorgó el Bono Proteger, en al menos un evento de pago; alcanzando el 69.81% de las solicitudes recibidas.** A partir de este dato, es posible también analizar la cobertura del Programa utilizando como parámetro la población afectada laboralmente, según el INEC, siguiendo la siguiente fórmula: *Cantidad de personas beneficiarias del BP / Cantidad de personas afectadas laboralmente por el COVID según el INEC * 100.*

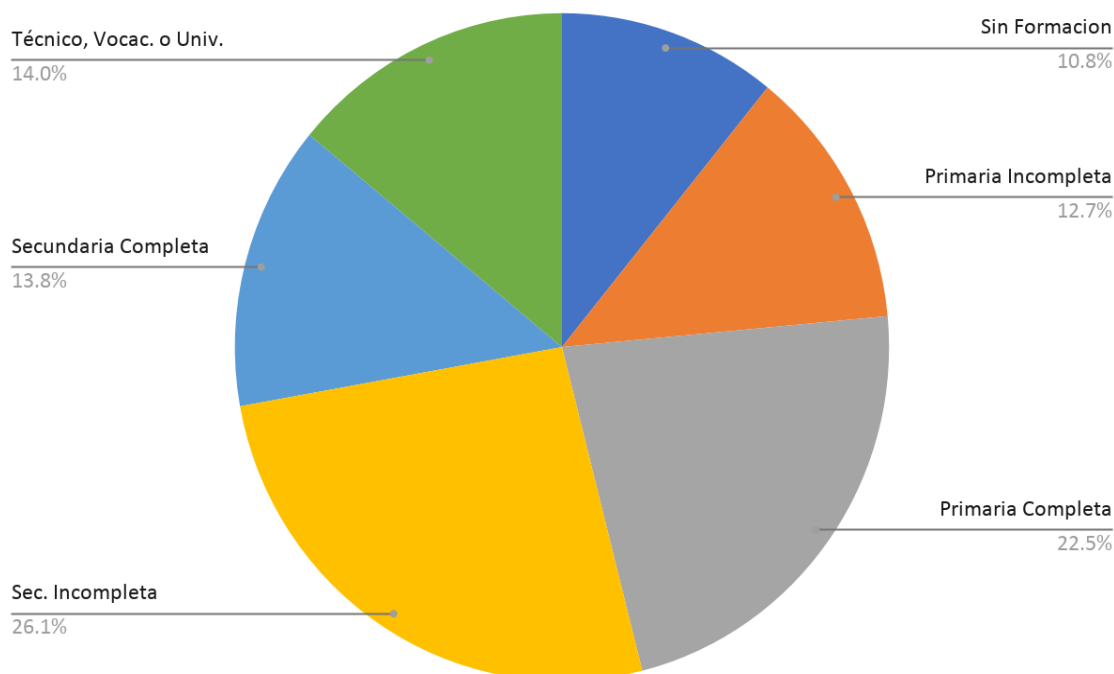
Para realizar el cálculo se utiliza el dato de la Encuesta Continua de Empleo al IV Trimestre del 2020, que establece que el 35,8% de las personas en la fuerza de trabajo tuvieron alguna incidencia laboral por el efecto del COVID-19, equivalente a 875 mil personas, **alcanzando así el Programa Bono Proteger, una cobertura del 82.81%.** Este dato demuestra una muy alta cobertura de la población objetivo establecida en el Programa

En cuanto solicitudes rechazadas, con impedimentos y retiradas, según datos de la Dirección Nacional de Empleo con base en la Plataforma Proteger, del total de solicitudes recibidas, **34,736, es decir un 3.34%** fueron retiradas por parte de las personas beneficiarias. Así mismo, **278,617 solicitudes,** no fueron elegibles ya sea por haberse detectado un impedimento en los procesos de validación y verificación, o por no contar con presupuesto para su otorgamiento durante el tiempo de ejecución del programa. Estos casos equivalen a un **26,84%** de todas las solicitudes recibidas.

C. Caracterización de la población beneficiaria del Programa Proteger

A continuación se presentan la distribución de las solicitudes que fueron validadas y se les otorgó el Bono Proteger durante el periodo de ejecución, según diferentes indicadores de interés, con datos suministrados por la Dirección Nacional de Empleo, según datos de la Plataforma Proteger y contenidos en el IX Informe de Seguimiento a la Ejecución del Programa. Así mismo, se incluyen en esta sección análisis de afectación realizados por el Programa Estado de la Nación (PEN, 2022). Esta información demuestran una focalización eficiente de los recursos, priorizando la atención de personas más vulnerables.

Gráfico N° 7: Bono Proteger. Distribución de beneficiarios según nivel de escolaridad

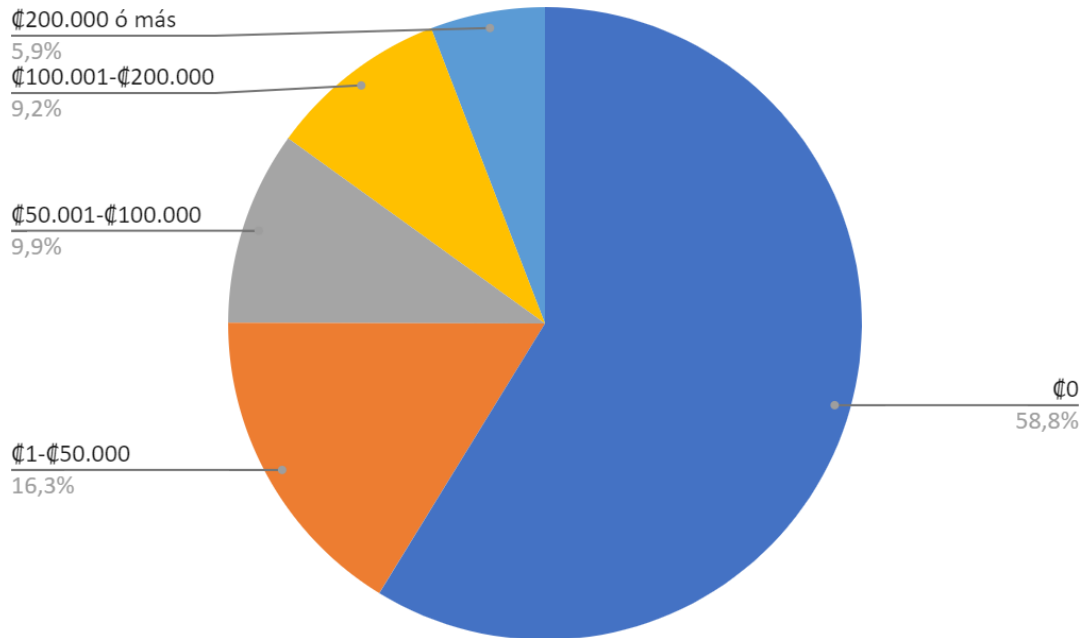


Fuente: Dirección Nacional de Empleo con datos de la Plataforma Proteger. IX Informe de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger

Es importante resaltar que, un total de 203.160 personas beneficiarias sin cuenta bancaria se vieron incluidas en el Sistema Bancario Nacional, mediante coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Popular.

Los datos de los bonos otorgados según nivel de escolaridad, el 72,4% (524.453) corresponde a personas que cuentan con secundaria incompleta o menos. Sobre todo se demuestra una alta concentración de personas con un nivel de escolaridad de primaria completa o menos, siendo un 46% de las personas beneficiarias.

Gráfico N° 8: Bono Proteger. Distribución de personas beneficiarias según ingresos reportados posterior a la afectación COVID-19



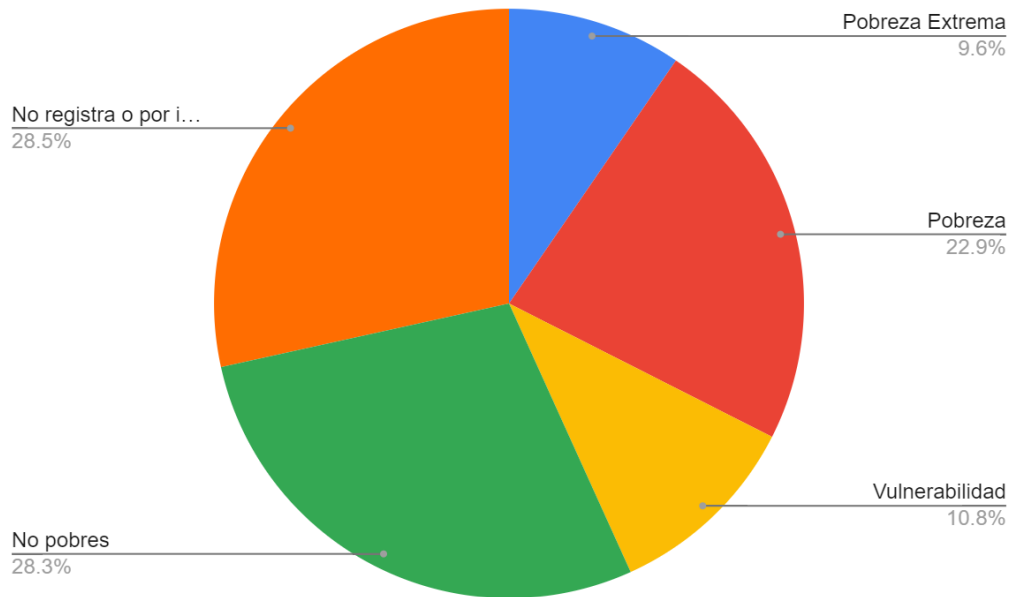
Fuente: Dirección Nacional de Empleo con datos de la Plataforma Proteger. IX Informe de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger

Según nivel de ingresos, el 58,8% de los bonos otorgados se concentra en las personas que reportaron cero ingresos, posterior a la afectación por COVID-19, mientras que el 85% de las personas beneficiarias declaran un ingreso mensual inferior a los 100.000 colones, según se detalla en el gráfico superior.

Según los datos del Sistema de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) en relación a la condición de socioeconómica de las personas beneficiarias, el gráfico anterior demuestra que -al menos- un 43.23% de las personas beneficiarias se encuentran en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad.

Los bonos otorgados a nivel del país, según provincia. Del total de los bonos otorgados, el 30,6% corresponden a la provincia de San José. En contraste, la provincia de Heredia es la que menos bonos otorgados ha registrado, 7,8% del total; los detalles según provincia se muestran en el gráfico a continuación (Para ver los bonos otorgados según provincia, cantón y distrito ver adjuntos).

Gráfico N°9: Bono Proteger. Distribución de personas beneficiarias según condición socioeconómica (SINIRUBE)



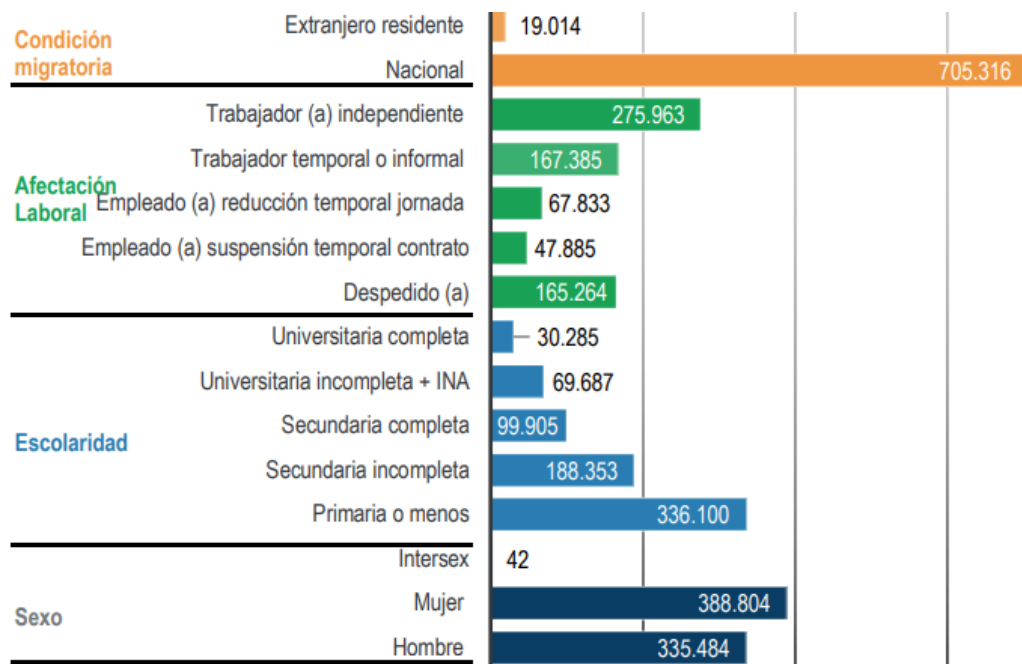
Fuente: Dirección Nacional de Empleo con datos de la Plataforma Proteger y SINIRUBE:

En cuanto a los beneficiarios del Bono Proteger por condición laboral, la distribución es bastante similar a la de las solicitudes, el 38,1% de los beneficios otorgados a personas trabajadoras independientes, un 23,1% a personas trabajadoras temporales o informales, un 22,8% a personas que han sido despedidas. Por su parte, el 9,4% fue otorgado a quienes fueron afectados por reducción temporal de la jornada laboral, mientras que un 6,6% corresponde a personas con suspensión temporal del contrato laboral.

Según sexo, un total de 388.804 mujeres fueron beneficiadas con el Bono Proteger, lo que representa un 53,7% del total de bonos otorgados, mientras que 335.484 han sido otorgados a hombres y 42 a personas intersex.

Por su parte, se otorgaron un total de 311.269 Bonos Proteger a jóvenes (35 años o menos), lo que representa el 43% del total de beneficiarios. La cantidad de personas con condición de discapacidad que fueron beneficiarias del Bono Proteger, representan un 5% del total de beneficiarios, lo que implica en términos absolutos un total de 37.101 beneficiarios. Investigaciones del Programa Estado de la Nación (2021) demostraron que la población más afectada en términos laborales fue la conformada por jóvenes, mujeres y personas de bajo nivel educativo. Algunos de estos elementos se resumen en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 10: MIDEPLAN: Cantidad de entregas del Bono Proteger, según variables seleccionadas



Fuente: Gráfico tomado del Informe de Evaluación del Bono Proteger (MIDEPLAN, 2021, pág. 59), con información de la Plataforma Proteger, 2021.

El análisis de Gómez Campos, et al. (2021, en PEN 2021, p. 122)⁵⁵ muestra que la pandemia deterioró aún más la situación de las personas en condición de informalidad laboral y en ocupaciones no calificadas.

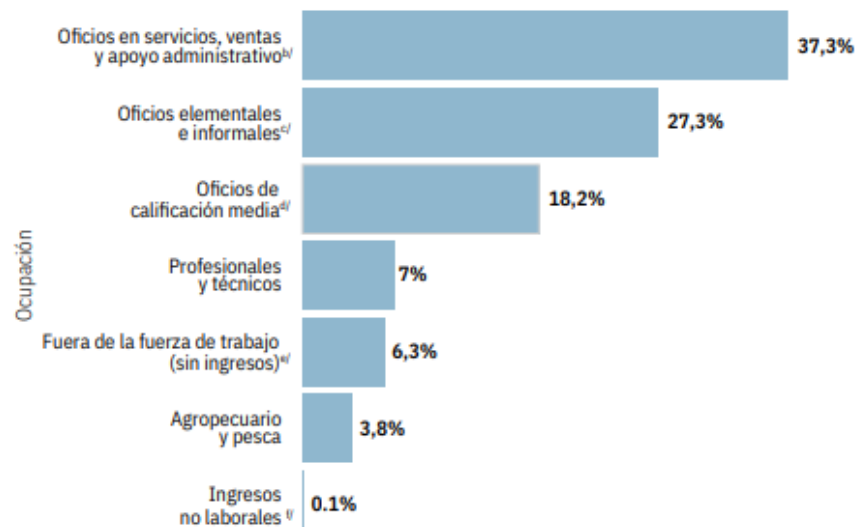
“Pero a este grupo se suman otros que desempeñaban trabajos más calificados y que frente a las medidas sanitarias experimentaron suspensiones de contrato y despidos en sectores que antes de la pandemia no presentaban una vulnerabilidad laboral alta, entre ellos los servicios ligados al turismo y profesiones relacionadas con la cultura y el arte, el diseño, el mercadeo, entre otros. Estas personas de calificación media y alta se ubicaron en la GAM y en zonas de alto tránsito turístico, en cantones de Guanacaste, Pacífico Central y Limón.

El análisis de estadística espacial identificó que existe un conglomerado conformado por 20 distritos que registró una afectación más aguda en el primer año de la pandemia. Se trata de zonas con muchas solicitudes de bonos Proteger, rodeadas de zonas vecinas donde también se formularon gran cantidad de peticiones. Entre las características comunes de estos lugares se encuentra que en su mayoría están dentro de la GAM y tienen barrios urbano-marginales que desde antes de la pandemia registraban problemas de vulnerabilidad social: pobreza, baja escolaridad, exclusión educativa, desempleo, informalidad, violencia y crimen organizado, entre otros.” (P. 122)

⁵⁵ Para determinar los perfiles según ocupaciones se analiza la información por distritos, cuyos resultados conformaron tres conglomerados: el primero de informalidad laboral, el segundo es agropecuario y personas sin ingresos, y el tercero de mayor calificación educativa y formalidad laboral. (PEN (2021), P. 122).

Complementariamente, el análisis de las solicitudes del bono Proteger realizado por el Programa Estado de la Nación (2021), abarca elementos importantes para identificar con precisión a los grupos más afectados por la pandemia y su ubicación en el territorio. El gráfico siguiente muestra la distribución porcentual de solicitantes de bonos Proteger, por ocupación; y la concentración en oficios relacionados a servicios personales, ventas o de apoyo administrativo.

Gráfico N° 11: PEN: Distribución porcentual de solicitantes de bonos Proteger, por ocupación⁵⁶

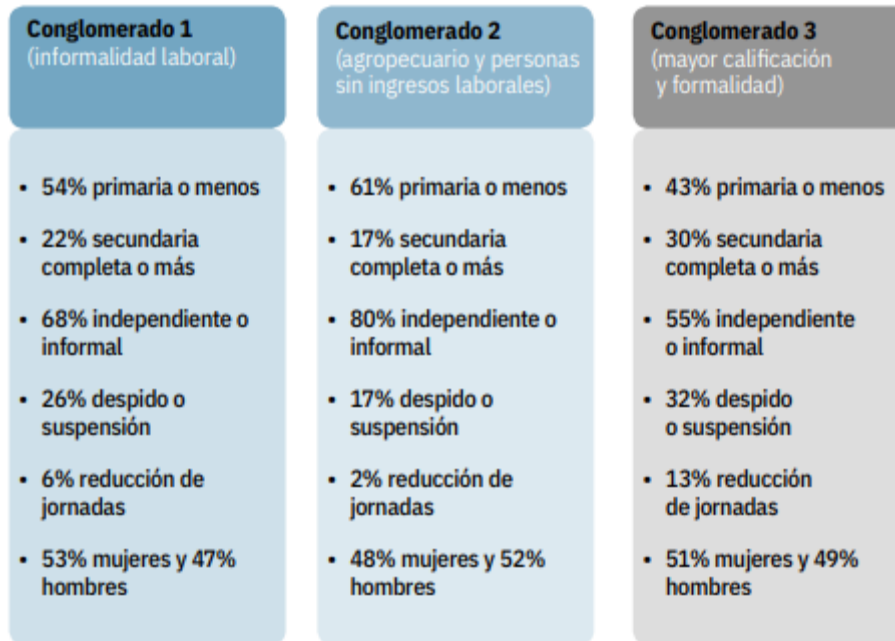


Fuente: Gráfico tomado de: Informe Estado de la Nación 2021. San José. Pág. 123. Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

El Programa Estado de la Nación (2021, p. 124), realizó con estos datos un análisis por conglomerados, permitiendo construir tres perfiles, consistente con las ocupaciones que lo describen.

⁵⁶ Notas del gráfico: Notas: a/ Se codificó con base en el Manual de Ocupaciones de Costa Rica-2011 del INEC (2013). Para las descripciones que no correspondían a una ocupación o que tenían información insuficiente para clasificarlas con el Manual del INEC, se les asignó una codificación especial. b/ Los “oficios en servicios, ventas y apoyo administrativo” incluyen por ejemplo turismo, peluquerías, negocios comerciales o de alimentos, cuidado de personas, seguridad privada, oficinistas, centro de llamadas, entre otros. c/ Los “oficios elementales e informales” se refieren a limpieza en viviendas, hoteles, edificios o vehículos, peones agropecuarios o de construcción, jardinería, empaque, entre otros, y quienes indicaron ser “informales”. d/ Los “oficios de calificación media” incluyen construcción (albañilería, carpintería, fontanería, electricidad, pintura), mecánica (vehículos y máquinas), soldadura, artes gráficas, ebanistería, artesanías, conductores de vehículos, entre otros. e/ “Fuera de la fuerza de trabajo (sin ingresos)” son personas no ocupadas, tales como estudiantes, amas de casa o en desempleo. f/ Los “ingresos no laborales” corresponden a descripciones que mencionaban alguna actividad, pero no una ocupación, como por ejemplo microempresa, comerciante, negocio propio, alquiler, independiente, entre otros. También incluye a pensionados(as).

Diagrama N° 12: PEN: Perfil de los conglomerados de solicitantes del bono Proteger. 2020



Fuente: Gráfico tomado de: Informe Estado de la Nación 2021. San José. Pág. 125. Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

V. Análisis sobre el impacto del Programa Bono Proteger en la contención de la pobreza en Costa Rica

En colaboración con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e IMAS-SINIRUBE, **BID-Prosperia** analizó el impacto del Bono Proteger en la contención de la tasa de pobreza estimada por las medidas de contingencia ante el COVID-19 y sus costos asociados. El estudio tuvo por objetivo evaluar el impacto que ha tenido el Bono Proteger para reducir el shock socioeconómico ocasionado por la pandemia. Para el análisis se utilizan como fuentes de datos la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEC, 2020 y las estadísticas de solicitudes y otorgamientos del Bono Proteger, según datos de la Dirección Nacional de Empleo.

Según los resultados, el impacto del COVID-19 pudo haber incrementado la tasa de hogares en pobreza en el país en 8.6 puntos porcentuales entre el 2019 y el 2020, pasando de un 21% a un 29.6%. Ahora bien, **incorporando el impacto del Bono Proteger se logró estimar que el Programa logra contener la pobreza en 3.4 puntos porcentuales, pasando del porcentaje de hogares en pobreza estimado en 29.67% a un 26.2%**. Por Área Regional de Planificación, los resultados en la contención de la pobreza a diciembre gracias al impacto del Bono Proteger, son como sigue (Ver detalles en documentos adjuntos):

- Región Brunca, la tasa de pobreza se reduce en 5.5 pp, pasando de un proyectado de 32.1% a 26.5%;
- En la Región Central, la tasa de pobreza se reduce en 2.5 pp, pasando de 26.2% a 23.7%;
- Región Chorotega, tasa de pobreza se reduce en 4.1 pp, pasando de 35.9% sin Bono Proteger a 31.7% contemplando el otorgamiento de los Bonos;
- Región Huetar Caribe, tasa de pobreza se reduce en 4.3 pp, pasando de 34.1% a 29.8%;
- Región Huetar Norte, la tasa de pobreza se reduce en 5.7 pp, pasando de 34.3% a 28.6%;
- Región Pacífico Central, la tasa de pobreza se reduce en 4.9 pp, pasando de 39.5% a 34.7%.

En complemento con lo anterior, según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC para el 2021, el ingreso proveniente de Subsidios estatales y becas presentó un aumento estadísticamente significativo de 153%, respecto al año anterior gracias a la implementación del Programa Proteger⁵⁷. Al respecto indica el informe (p. 36):

⁵⁷ A pesar de que Subsidios estatales y becas son la fuente de ingresos con menor participación relativa en la composición del ingreso promedio por hogar, presentó un aumento significativo del 3,4 puntos porcentuales, de estos 2,9% son ingresos

“El crecimiento observado en los Subsidios estatales y becas está explicado principalmente por la implementación del Plan Proteger, cuyo propósito es mitigar los problemas económicos generados por la emergencia sanitaria mediante la entrega del Bono Proteger a aquellas personas que se vieron afectadas en su condición laboral. El ingreso proveniente del Bono Proteger corresponde al 56,0 % del total de los Subsidios estatales y becas. Si dentro de Subsidios estatales y becas no se toma en cuenta los ingresos creados a raíz de la emergencia, (Bono Proteger y otros ingresos monetarios estatales), el crecimiento de esta fuente de ingreso habría sido de 9,1%.

La pertinencia del Bono Proteger como subsidio temporal de desempleo para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares beneficiarios reviste especial importancia. Esto considerando que el ingreso promedio por hogar obtenido con la ENAHO 2020 disminuyó en 12,2% respecto al año anterior. Según el INEC, los datos *“reflejan la mayor dificultad que enfrentaron los hogares en este año, para obtener ingresos por medio del trabajo.”*(p.36)

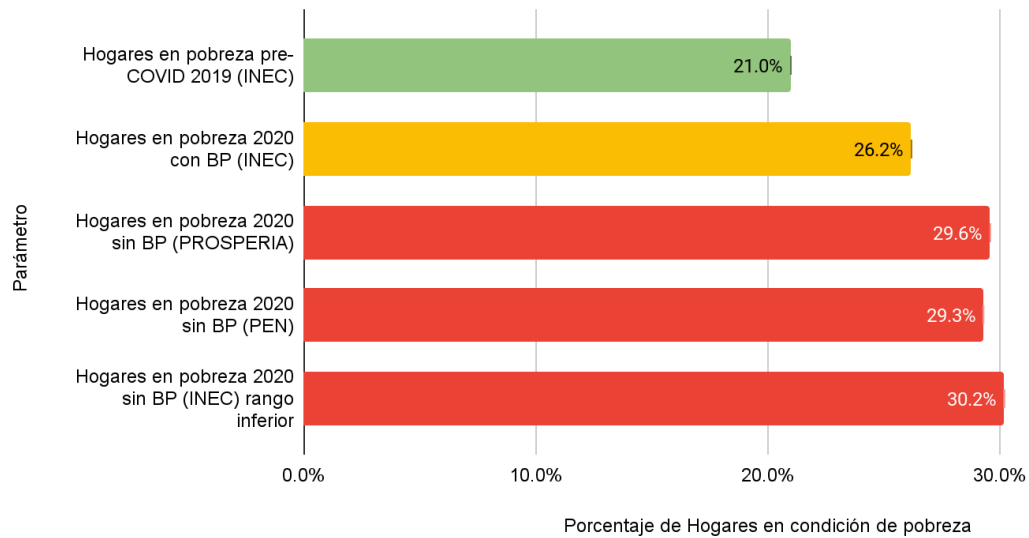
En el ámbito nacional el Ingreso por salario disminuye 13,8%, mientras que el Ingreso autónomo, sufre una variación de -35,3%. Esto demuestra la pertinencia del Bono Proteger como una intervención para hacer frente al impacto socioeconómico provocado por la pandemia.

Según la ENAHO 2020, el porcentaje de hogares en pobreza alcanzó un 26,2%, es decir 419 783 hogares, cerca de 83 888 más que el año anterior, lo cual corresponde a un aumento de 5,2 pp en el porcentaje de hogares pobres respecto al 2019, datos que empezaron a revertirse en el año 2021.

A pesar de que estos datos reflejan el drama humanitario producido por la Emergencia Nacional, gracias al aumento en las transferencias, tanto públicas como privadas que recibieron los hogares; y en gran medida debido al Bono Proteger, es que fue posible contener el crecimiento en el nivel de pobreza de los hogares. **Según el INEC, “de no haberse generado este tipo de aporte adicional, la incidencia de pobreza hubiera aumentado entre 4 pp. y 6 pp. más respecto al observado (según el ámbito nacional o zona). (p.47)**

provenientes del Bono Proteger. En la zona urbana el aporte de las transferencias provistas mediante el Bono Proteger corresponden a el 2,6 % del total de ingreso del hogar, mientras en la rural equivale a 4,4 % del total. (P. 36, 40)

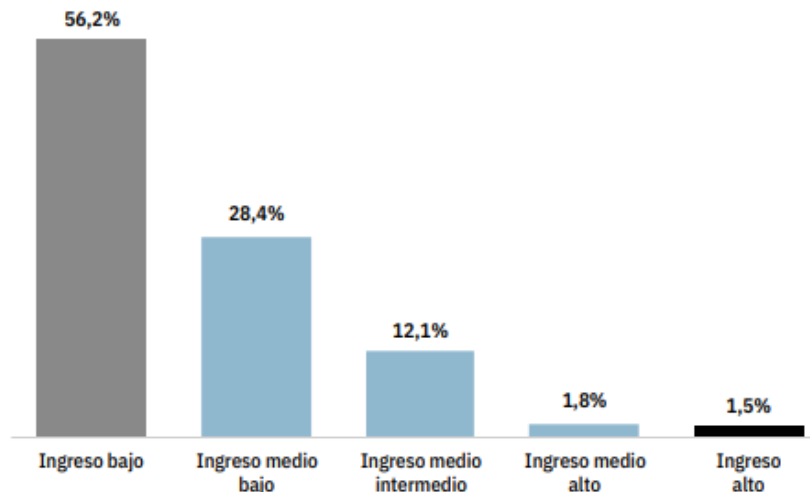
Gráfico N° 13: Impacto del BP en la contención del aumento en el porcentaje de hogares en pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Hogares (INEC, 2019 y 2020) y Resultados del estudio sobre el Impacto del COVID-19 sobre las tasas de pobreza de Costa Rica y rol mitigante del Bono Proteger (PROSPERIA, 2020); Informe Estado de la Nación (2021).

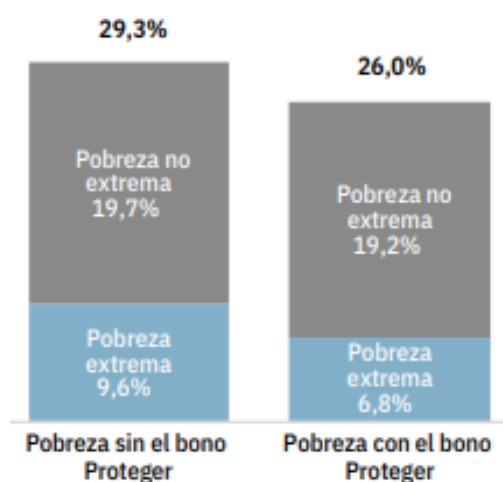
En el gráfico anterior se muestran distintas estimaciones del porcentaje de hogares en pobreza en Costa Rica de no haber existido el Bono Proteger, a partir de diferentes metodologías de estimación, incluyendo PROSPERIA, INEC y Programa Estado de la Nación. Lo anterior permite visualizar el impacto del Bono en la contención de la pobreza.

Gráfico N° 14: PEN: Estrato de ingreso en 2019 de los hogares que cayeron en condición de pobreza en 2020. (porcentaje del total de nuevos hogares pobres en 2020)



Notas: Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019. Los hogares de ingreso bajo tienen ingresos per cápita entre la línea de pobreza (LP) y hasta 1,8 veces ella. Los hogares de ingreso medio bajo están entre 1,8 veces y hasta tres veces la LP. Los hogares de ingreso medio intermedio se ubican entre tres y hasta seis veces la LP. Los hogares de ingreso medio alto están entre seis y hasta diez veces la LP. Por último, los hogares de ingreso alto tienen más de diez veces la LP. **Fuente:** Morales y Segura, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC. Gráfico tomado de: Informe Estado de la Nación 2021. San José. Pág. 120.

Gráfico N° 15: PEN: Efecto de las transferencias del bono Proteger en las estimaciones de pobreza. Semipanel de Enaho 2019-2020 (porcentaje de hogares)



El gráfico “muestra los resultados de las estimaciones sobre pobreza al excluir los ingresos percibidos por el bono Proteger (barra de la izquierda), que contuvo un aumento de 2,8 puntos porcentuales en la pobreza extrema y de 0,5 puntos en la pobreza no extrema: un total de 3,3 puntos porcentuales.

Tres hallazgos surgen al analizar la movilidad de los hogares que recibieron ingresos del bono Proteger: i) evitó que un 2,3% de los hogares que se clasificaron en pobreza no extrema en julio de 2020 cayeran en extrema (30.000 hogares aproximadamente), ii) evitó que un 0,5% de los hogares no pobres en 2020 se situaran en extrema (6.000 hogares aproximadamente), iii) evitó que un 2,8% de los hogares no pobres se ubicaran en pobreza no extrema en 2020 (36.000 hogares aproximadamente).” (p. 121)

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC. Gráfico y texto tomado de: Informe Estado de la Nación 2021. San José. Pág. 121.

Por otro lado, el Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica (2021-2022), se indicó que el consumo de los hogares en el 2020 fue coherente con el aumento en el desempleo y el deterioro de la confianza del consumidor, cuyos efectos fueron compensados parcialmente, por las transferencias del Bono Proteger, sobre todo durante la fase de mayor restricciones en resguardo de la salud y la vida⁵⁸. Ya en la Revisión del Programa Macroeconómico (2020-2021) actualizado en setiembre del 2020, el BCCR exponía el impacto de las transferencias en sostener el consumo de los hogares, al respecto indicó (p. 63):

“Es importante resaltar que el ingreso personal disponible caería este año significativamente menos que el ingreso nacional disponible, por el efecto mitigador de las transferencias del Gobierno a los hogares para enfrentar esta crisis. Sin esas transferencias, se estima que el consumo de los hogares se hubiera contraído en 4,4%.”

En este sentido, el Bono Proteger se constituyó en uno de los principales instrumentos de protección social para mitigar el alto impacto en los ingresos de las personas, como también lo reconoció el Programa Estado de la Nación (2020):

“Las respuestas en materia social han sido diversas, algunas relacionadas con el sistema de protección social, pese a que la situación fiscal compromete de manera

⁵⁸ “La mayor afectación del consumo se dio durante los meses con medidas más severas de aislamiento físico y restricción de algunas actividades económicas (segundo y tercer trimestres) que, por la reducción de jornadas laborales o por el cierre temporal o permanente de empresas, deterioró el ingreso de los hogares. El consumo también fue afectado por la imposibilidad de realizarlo, aún si los ingresos lo permitieran, ante el cierre total o parcial de establecimientos. En el segundo semestre el consumo también cayó, aunque en menor medida debido a la recuperación económica asociada al proceso gradual de apertura.” (p. 26-27)

*importante el financiamiento de la inversión social pública (ISP). La principal pieza de esta política ha sido el Plan Proteger, una propuesta diseñada por el Gobierno de la República en conjunto con varias instituciones del Estado, cuyo propósito es coadyuvar temporalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares*⁵⁹.

⁵⁹ Programa Estado de la Nación. (2020). Estado de la Nación 2020. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R. P. 72-73

VI. Valoraciones sobre uso del subsidio, satisfacción y percepción de las personas beneficiarias

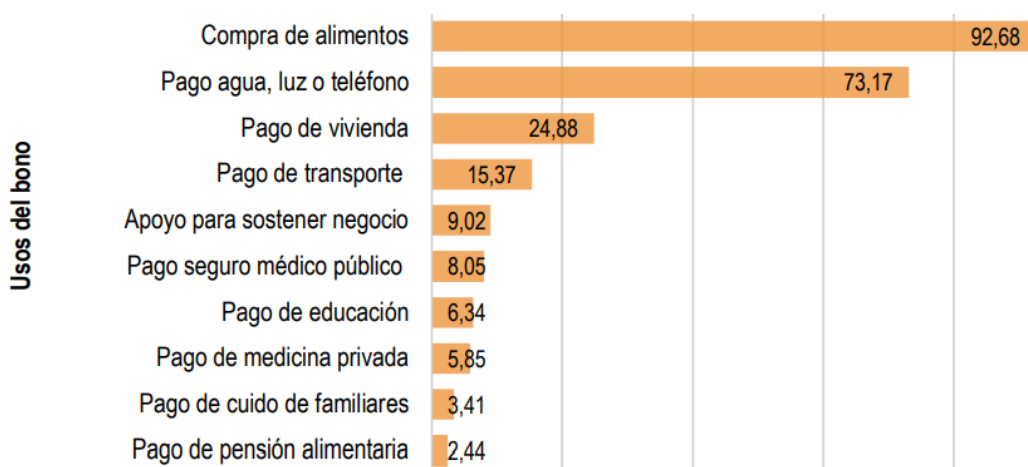
Según ha reconocido la Contraloría General de la República en su informe DFOE-SOC-IF-00016-2020, se evidenció una opinión positiva por parte de los beneficiarios del Programa, siendo que un 90,16% de las personas encuestadas por parte del equipo auditor, opinó estar satisfechos o muy satisfechos con el Bono Proteger. La encuesta de satisfacción realizada por la CGR permitió evidenciar “el sentimiento de agradecimiento con el programa y la sensación de que fue de mucha ayuda para los beneficiarios.” Así mismo se destaca que el 91,25% de los encuestados señaló claridad en el lenguaje del formulario.

El estudio de la Contraloría también determinó que, quienes recibieron el Bono Proteger indicaron en mayor porcentaje que el dinero le alcanzó justo para suplir las necesidades básicas, sin grandes dificultades; así mismo:

“Se determinó que los beneficiarios, en comparación con quienes no recibieron el bono, tenían mayor posibilidad de hacer las tres comidas diarias (entre 6 y 8,6 puntos porcentuales -p.p.- mayor), pagar los servicios de electricidad (entre 8,5 y 11,8 p.p. mayor), agua potable (entre 9,2 y 10,0 p.p. mayor), teléfono (entre 8,5 y 11,5 p.p. mayor) e Internet (entre 10,5 y 13,6 p.p. mayor.), así como haber emprendido alguna actividad económica para generar ingresos extra (entre 8 y 18 p.p.).” (p. 25)

Estos datos se complementan con los hallazgos de la Evaluación del Bono Proteger (MIDEPLAN, 2021, P. 101), que resaltan que la mayoría de personas beneficiarias utilizaron el monto del Bono Proteger para compra de alimentos, pago de servicios públicos, vivienda o transporte. Estos datos se detallan en el gráfico a continuación:

Gráfico N° 16: MIDEPLAN: Usos del Bono Proteger, según personas encuestadas (porcentajes), según encuesta MIDEPLAN



Fuente: Gráfico tomado de: MIDEPLAN (2021). Informe de Evaluación del Programa Proteger. Unidad de

Evaluación MIDEPLAN. San José. (P. 101). Datos provenientes de la Encuesta evaluación BP, (2021).

En cuanto a la población beneficiaria del Bono Proteger por parte del IMAS, la institución llevó a cabo una consulta web entre el 15 de octubre y 4 de noviembre de 2020 de personas beneficiarias se determinó, entre otros elementos lo siguiente⁶⁰:

- **Percepción de tiempo de espera** del depósito ante la urgencia particular de cada caso: un 73% de las personas consultadas consideraron oportuno (cuando más lo necesitaban o en el momento esperado) el tiempo en que recibieron el depósito, para atender las necesidades.
- **Percepción de suficiencia del Bono** para atender necesidades: un 81% indicó que la primera necesidad atendida con el bono fue la compra de alimentos.
- **Percepción del servicio:** 77% del total de calificación valoró con nota de 8, 9 y 10.

Por su parte, con respecto a los trámites vinculados a la solicitud y el otorgamiento de los Bono Proteger, la Evaluación del Programa arrojó una valoración positiva, dada la digitalización y automatización de la plataforma, particularmente enfatizando sobre la cantidad y la facilidad en completarlos trámites y requisitos.

“Al consultar a las personas solicitantes del BP sobre su valoración con respecto a la cantidad de trámites para completar la solicitud, el 85% se manifestó estar de acuerdo en que “eran poco trámites”, además un 80% manifestó que los trámites se “completaron fácilmente”.

Lo anterior, da pie a afirmar que los trámites han partido de una clara orientación hacia la persona usuaria, tal cual se planificó desde la concepción de la intervención, siendo un parámetro de calidad en términos de la gestión. La convergencia tecnológica que significaba la plataforma, tenía también la intención evitarle a la persona usuaria gestiones presenciales (en ventanilla) o en diferentes instituciones; de haberse presentado trámites excesivos y complejos, se limita el acceso del subsidio a la población, mientras que en caso contrario como se ha evidenciado previamente, se promueve el acceso ampliado del beneficio a la ciudadanía.” (MIDEPLAN, 2021, p. 68).

Los aspectos de facilidad en el uso del formulario y la percepción de satisfacción, también están relacionado a los esfuerzos de las instituciones para diseñar y habilitar distintos canales de contacto que fueron puestos a disposición de las personas usuarias por parte de las instituciones, dada la brecha tecnológica que afecta a parte de la población, a saber:

- Formulación de una **Guía para la facilitación tecnológica del Bono Proteger**
- **9** instituciones (62 oficinas) fueron parte de la Red de instituciones públicas en todo el territorio nacional que ofrecieron servicios de intermediación y facilitación tecnológica para la solicitud del Bono Proteger

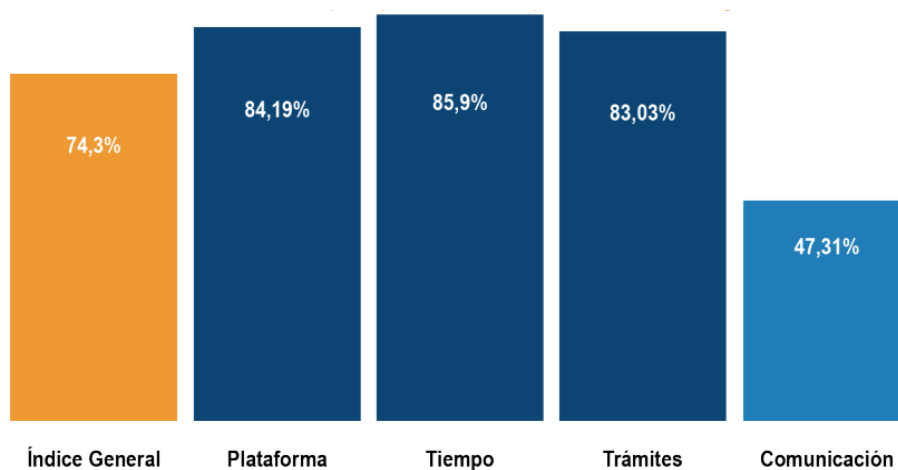
⁶⁰IMAS (2021). *Informe final de gestión del beneficio de Emergencias, motivo Bono Proteger 2020*. Subgerencia de Desarrollo Social, Área de Sistemas de Información Social. P. 7

- 1.500.071 consultas atendidas por el Chatbot MTSS
- 173.849 consultas atendidas por personal MTSS
- 2,264 citas de facilitación tecnológica en las Unidades Locales de Desarrollo Social IMAS, para apoyar a la población en el llenado de formulario de solicitud de Bono Proteger.
- 647,179 consultas atendidas mediante atención multicanal (llamadas, chats, IVR) a través del Sistema de Atención a la Ciudadanía del IMAS (esto representó un 24% del total de interacciones del 2020).

En el marco del proceso de evaluación para valorar la gestión del programa, se construyó un índice⁶¹ que permite medir su desempeño con base en los resultados de una encuesta de percepción realizada por el Área de Evaluación del MIDEPLAN⁶². Las personas encuestadas asignaron para el desempeño del Bono Proteger una puntuación global de 74,3%, donde tres de las cuatro dimensiones analizadas tienen valoraciones altas; y se identifica como área de mejora la dimensión de comunicación.

“La valoración presentada desde la perspectiva de personas que solicitaron el BP permite afirmar que en términos generales el diseño y los mecanismos utilizados para gestionar el programa tuvieron un grado de éxito alto. Indistintamente de haber recibido o no el beneficio, las personas identifican la plataforma, el tiempo y los trámites requeridos para solicitar el BP como puntos altos” (P. 66)

Gráfico N° 17: MIDEPLAN: Índice de percepción del desempeño del Bono Proteger según Evaluación



Fuente: Gráfico tomado de: MIDEPLAN (2021). Informe de Evaluación del Programa Proteger. Unidad de Evaluación MIDEPLAN. San José. (P. 66). Datos provenientes de la Encuesta evaluación BP, (2021).

⁶¹ El índice se construyó con una serie de variables específicas, provenientes de las preguntas del cuestionario que se han agrupado según su temática, con el fin de obtener una serie de dimensiones.

⁶² MIDEPLAN (2021). Informe de Evaluación del Programa Proteger. Unidad de Evaluación MIDEPLAN. San José.

VII. Principales hallazgos de la Evaluación del Programa Bono Proteger (MIDEPLAN)⁶³: Protección de ingresos en el mercado laboral formal e informal.

En el marco del proceso de cierre del Programa Bono Proteger, durante el 2021 se realizó la evaluación del Programa Proteger, con base en la metodología de la Evaluación para Intervenciones Públicas de MIDEPLAN así como un análisis bajo el método de Spending review (revisión del gasto), que genera una mejora de la alineación del gasto público con las prioridades estratégicas y políticas, contribuyendo a la toma de decisiones sobre intervenciones en contextos de emergencia y a la rendición de cuentas.

En este proceso participó la Unidad de Evaluación del MIDEPLAN, las Unidades de Planificación tanto del IMAS como del MTSS; así como otro personal de apoyo de las instituciones y el acompañamiento del Programa EuroSocial, mediante una asistencia técnica del Instituto de Estudios Fiscales de España. A continuación se citan algunos de los principales hallazgos y resultados de la evaluación.

Con respecto al diseño de la intervención, con base en la herramienta de evaluabilidad de Mideplan (2017), se determinó que *“el diseño del BP obtiene una puntuación de 89,60%, siendo un valor que denota una alta consistencia.”* Esta metodología define una serie de elementos que constituyen una *“planificación idónea”* de una intervención pública, la cual considera 4 factores centrales, desagregados en variables, que por medio de una puntuación y promedios simples, brinda un parámetro base de análisis. (p. 41)

La evaluación reconoce como una de las principales características del diseño del Programa, lo constituye la incorporación de personas trabajadoras informales e independientes, partiendo del reconocimiento de que esta población representa cerca de la mitad de la población laboral del país y fue el segmento más afectado por la emergencia nacional, según se detalló supra en este informe.

Con respecto a la coherencia de la estrategia, se determinó que a partir de la problemática existente al inicio de la Emergencia Nacional, se identificó un planteamiento conceptual del programa de forma pertinente, *“mediante la figura de “transferencia monetaria directa”, para mitigar la pérdida de recursos y la posibilidad de satisfacción de las necesidades del hogar. Tal cual lo ha señalado la CEPAL⁶⁴ (2020) que este tipo de programas busca garantizar los ingresos, la seguridad alimentaria y los servicios básicos a un amplio grupo de personas cuya situación se ha vuelto*

⁶³ MIDEPLAN (2021). Informe de Evaluación del Programa Proteger. Unidad de Evaluación MIDEPLAN. San José.

⁶⁴ CEPAL. (2020). Informe Especial COVID-19 No 3: El desafío social en tiempos del COVID19”.

extremadamente vulnerable y que no necesariamente estaban incluidas en los programas sociales existentes antes de la pandemia.” (p. 44)

En cuanto a la coordinación y comunicación, la Evaluación determinó que las entidades involucradas en el programa concretaron mecanismos que fueron claves para identificar las fortalezas de cada una de las instituciones y su aporte a la gestión, a continuación se cita lo indicado en el Informe de Evaluación al respecto:

“La intervención implicó la movilización de los distintos niveles institucionales (políticos, directivos, técnicos, administrativos), bajo condiciones excepcionales y atípicas, por ejemplo a la hora de definir las dimensiones y alcance del BP, la identificación de las fuentes de recursos, la posterior negociación dentro de la Asamblea Legislativa, su esquema de funcionamiento (procesos automatizados de resoluciones masivas –PROSI-), y los mecanismos de aplicación financiera por parte de tres entidades, bajo un protocolo y criterios unificados de asignación, en un contexto de incertidumbre y bajo los preceptos de la ley 8488, lo cual denota capacidad para brindar una respuesta articulada ante las necesidades de la ciudadanía. (...)

Concentrar la gestión principalmente en dos instituciones constituye un acierto, pues permitió conjugar esfuerzos para definir como prioridad la atención de poblaciones vulnerables, sopesando las limitaciones administrativas y de gestión de cada una de las instituciones de manera individual; este esquema trae consigo un manejo del riesgo más controlado, ante la presencia eventual de alguna falla en la operación que impidiese la continuidad del servicio a la población afectada, de manera tal que minimizaba la posibilidad de una traba a la hora de la implementación del programa.” (P.46)

Con respecto a los recursos humanos, el proceso de evaluación reconoce que a pesar de la amplitud y el alcance del programa, el mismo no supuso un incremento en el personal dedicado a su implementación ni a gasto administrativo y operativo. Esto se logró en gran medida por la estrategia de virtualización y el uso de la plataforma del Bono Proteger, lo cual es un factor que aportó eficiencia al programa en comparación con otros programas de transferencias monetarias u otros servicios públicos del aparato estatal. (P. 52).

En la misma línea, en la evaluación se constató que los recursos tecnológicos, tuvieron un rol preponderante en la gestión del Bono, especialmente en los procedimientos de solicitud, validación y entrega del mismo. El desarrollo de la plataforma, mediante una alianza público-privada fue un acierto que permitió el manejo seguro de la información. *“Esta colaboración hizo posible sortear las carencias en el tema de tecnologías informáticas (programación, machine learning, ciencia de datos) de las entidades gubernamentales” (MIDEPLAN, 2021, P. 53).*

“Uno de los principales aspectos desde el diseño y la gestión del programa es su acoplamiento al contexto y carácter innovador -en comparación con lo tradicional de los programas sociales del país-, al generar los medios para que su implementación se realizase de manera virtual y autónoma por parte de las personas solicitantes. Utilizando herramientas como la declaración jurada y una fuerte presencia de elementos tecnológicos (aprendizaje de máquina, algoritmos, ciencia de datos) para la interconexión de bases de datos y el procesamiento de las solicitudes de manera masiva y simultánea. La virtualización facultó el acceso de la ciudadanía, rompiendo barreras de la capacidad institucional, ubicación geográfica, temporalidad u horarios prefijados para posibilitar la aplicación al beneficio.” (MIDEPLAN, 2021, p. 80)

En términos de impacto, la evaluación realizada por MIDEPLAN evidenció de manera robusta el impacto del BP (mediante la aplicación de métodos cuasi-experimentales con grupos de tratamiento y control), ya que se comprueba que posterior al suceso laboral los hogares beneficiarios mostraron en promedio un incremento del 10,7% en sus ingresos, en comparación con los hogares que no reciben el bono. Lo que permitió solventar en un alto grado la reducción en los ingresos de los hogares de manera temporal, tal cual fue previsto en el marco de los resultados del programa. (P. 103).

Adicionalmente, las estimaciones realizadas evidencian una adecuada focalización del programa, al constatar que el Bono Proteger se dirige a los hogares con un ingreso per-cápita 20% más bajo en comparación con aquellos que no resultaron beneficiarios. Estos datos permiten concluir, que el programa tuvo una acertada focalización de la población meta, ya que las personas beneficiarias del BP presentaban un nivel de vulnerabilidad más aguda ante el shock económico de la pandemia y sus consecuencias les afectaron con mayor intensidad, lo que implica que los recursos se dirigieron a las personas que mayormente lo necesitaban. (p. 103).

“A partir de los hallazgos presentados se comprueba la efectividad del programa, ya que como consecuencia del cambio en las condiciones laborales y la consecuente pérdida de ingresos de las personas, el BP permite introducir recursos que habilitan el mantenimiento del consumo y contribuyen a garantizar -temporalmente condiciones de vida básicas. (...) Bajo el supuesto de no haberse presentado esta medida de mitigación hubiese llevado a los hogares a un agravamiento de su condición de vulnerabilidad con el previsible escenario de su caída en pobreza o pobreza extrema.” (MIDEPLAN, 2021, p. 91)

Así mismo, la evaluación identifica y resalta las 203 160 personas que se les abrió una cuenta bancaria, en el marco del Programa Bono Proteger, lo que representa un 28% del total de personas beneficiarias. El análisis sugiere efectos a mediano plazo en la inclusión financiera de personas que tradicionalmente se encontraban excluidas.

VIII. Consideraciones finales: Síntesis de logros y buenas prácticas del Programa Bono Proteger

1. El impacto del Bono Proteger en la mitigación de los impactos socioeconómicos provocados por la Emergencia Nacional fue positivo en sostener los niveles vitales de consumo de los hogares y en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, conteniendo el aumento de los índices de pobreza entre 4 y 6 pp, según el INEC.
2. El Programa Bono Proteger como una intervención pública -de alto alcance- diseñada en atención a una Emergencia Nacional provocada por una pandemia constituye una política pública inédita para el país y para la institucionalidad pública que debe ser considerado en el diseño de otros programas de atención a emergencias complejas y políticas sociales.
3. La amplia digitalización del proceso, permitió reducir los trámites para la ciudadanía al mínimo y automatizar los procesos de selección de las personas beneficiarias con base en criterios de priorización según vulnerabilidad socioeconómica y grado de afectación; así como la autogestión; eliminando cualquier margen de otorgamientos discrecionales o con parámetros subjetivos; y reduciendo al mínimo los costos administrativos.
4. El uso del Sistema Bancario Nacional para el pago del Bono Proteger, optimizaron la trazabilidad de la asignación, y fueron la base que más de 200.000 personas fueran bancarizadas gracias al proceso de otorgamiento de Bonos Proteger.
5. Con un alcance de más de 724 mil personas beneficiarias de todos los cantones del país y una muy alta ejecución presupuestaria, el Programa Bono Proteger constituye uno de los programas de mayor cobertura y alcance en la oferta programática del sector social del país.
6. El uso de los registros administrativos y la articulación interinstitucional con otros actores clave, sobre todo el aprovechamiento del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) para los procesos de verificación y validación de las solicitudes vía web service, constituye una buena práctica. Sin embargo se debe trabajar en acelerar la interoperatividad de las bases de datos y su actualización, para mejorar la eficiencia y la eficacia de una intervención de esta naturaleza.
7. Las alianzas público privadas bajo procesos de cooperación han demostrado ser un

instrumento útil en el campo de la política social, sobre todo en contextos de emergencia en el que se requieren capacidad o desarrollos tecnológicos en muy corto plazo.

8. El Programa Bono Proteger ha estado bajo fiscalización y control constante y exhaustivo, desde su concepción, como ningún otro programa en la historia del país. Este control ha incluido estudios quincenales por parte de las Auditorías Internas tanto del IMAS como del MTSS; controles dispuestos por la Asamblea Legislativa, más de 4.800 casos revisados manualmente por intervención de la Defensoría de los Habitantes; constantes consultas de medios de comunicación, ciudadanía en general y por supuesto fiscalización por parte del Órgano Contralor, que desarrolló tres auditorías sobre diferentes aspectos del Programa. Estos mecanismos de control y fiscalización se dieron simultáneamente a la ejecución del programa, la gestión de planillas y pagos; así como el seguimiento y la implementación de mejoras y gestión de riesgos, entre otras actividades críticas.
9. El Programa se caracterizó por una amplia publicidad de la información sobre las solicitudes y la transparencia en la ejecución de los recursos y la asignación de los Bonos mediante informes mensuales de seguimiento a la ejecución, respaldo de información de sus pagos y personas beneficiarias en el Registro de Beneficiarios del SINIRUBE, constantes comunicados de prensa y ejercicios de rendición de cuentas, tanto a la ciudadanía como a la Asamblea Legislativa y otros entes externos.
10. Una de las circunstancias que ha caracterizado el Programa, desde su génesis, ha sido su capacidad de adaptación a los cambios, dado el amplio contexto de incertidumbre que ha representado la Emergencia Nacional por COVID-19. Incluso, se han desarrollado planes de mejora y controles tanto de la plataforma tecnológica, como en sistemas del IMAS y ajustes en el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS y otra normativa aplicable, lo que ha permitido sujetar al Programa en su conjunto, a los principios fundamentales del servicio público establecidos en la Ley General de Administración Pública, asegurando su continuidad, eficiencia, y su adaptación a todo cambio en el régimen legal, el entorno, manteniendo como máxima la satisfacción de la necesidad social que se propuso con el programa.
11. En cualquier proceso vinculado al Programa Proteger, se debe considerar la profundidad, los alcances, la naturaleza y la envergadura de la Emergencia provocada por la pandemia de COVID-19, elementos que permearon el diseño y la ejecución del

programa, justamente como una intervención extraordinaria, temporal y bajo el régimen de excepción; obligando a la Administración a actuar en todo momento con agilidad, flexibilidad, adaptabilidad y bajo un esquema virtual que demandaban las circunstancias.

12. Según estudios de Trejos (2003, 2009, 2016, 2020)⁶⁵ los programas sociales han presentado en promedio una filtración cercana al 20% durante tres décadas. Entendiendo por filtración el porcentaje de personas beneficiarias de los programas sociales que no corresponden a hogares pobres ni vulnerables, con respecto al total de beneficiarios de cada programa. En este sentido, los posibles casos con riesgo de haber recibido el Bono Proteger con algún impedimento, se mantiene comparativamente muy bajo en relación con programas sociales de ejecución habitual.
13. El acompañamiento preventivo de los órganos de fiscalización interno y externo en una emergencia son determinantes en el éxito de las intervenciones en tanto se realicen bajo un marco de sensibilidad a los principios constitucionales y legales que rigen a la administración durante un período de emergencia nacional. En el caso del Programa Bono Proteger, los mecanismos de control y fiscalización fueron elementos cruciales para retroalimentar el programa en su fase de ejecución y mejorar los procesos.

⁶⁵ Trejos, Juan Diego (2003). Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa. San José: Programa Estado de la Nación. (2009). Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras. San José: Programa Estado de la Nación. (2016). Cobertura, enfoque, razones de exclusión y características de los beneficiarios de los principales programas financiados por el Fodesaf en el 2015. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (2020). *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*. San José: Programa Estado de la Nación.

Anexo I: Remisión de Informes Mensuales de Seguimiento a la Ejecución del Programa Proteger (Mayo 2020-Enero 2021)

Fecha	Oficio	Asunto
14/5/2020	MTSS-DMT-OF-548-2020 MDHIS-058-05-2020	Primer Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
12/6/2020	MTSS-DMT-OF-688-2020 MDHIS-085-06-2020	Segundo Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
17/7/2020	MTSS-DMT-OF-854-2020 MDHIS-133-07-2020	Tercer Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
20/8/2020	MTSS-DMT-OF-1007-2020 MDHIS-0149-08-2020	Cuarto Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
16/9/2020	MTSS-DMT-OF-1136-2020 MDHIS-0156-09-2020	Quinto Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
15/10/2020	MTSS-DMT-OF-1296-2020 MDHIS-0179-10-2020	Sexto Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
19/11/2020	MTSS-DMT-OF-1420-2020 MDHIS-0197-11-2020	Sétimo Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
22/12/2020	MTSS-DMT-OF-1583-2020 MDHIS-225-12-2020	Octavo Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger
12/02/2020	MTSS-DMT-OF-170-2021/M DHIS-036-02-2021	Noveno Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger

Anexo II: Comunicados prensa de MTSS e IMAS sobre Bono Proteger

Fecha	Título	Enlace
9/04/2020	Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por COVID-19	https://www.imas.go.cr/es/comunicado/gobierno-lanza-bono-proteger-para-personas-trabajadoras-afectadas-por-covid-19
10/04/2020	Cerca de 50 mil personas tramitaron el Bono Proteger durante las primeras horas del funcionamiento de la plataforma	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/abril/cp_16_2020.html
11/04/2020	Navegar por la plataforma proteger.go.cr no consume datos	https://www.imas.go.cr/es/comunicado/navegar-por-la-plataforma-protegergo-cr-no-consume-datos
17/04/2020	Gobierno instruye pago de los primeros Bonos Proteger	https://imascr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/frodriguezv_imas_go_cr/ESffTOnTJsVHiihT1INx41kBBE3m01mneoW9aN SNf8txfw?e=HO4sTj
04/05/2020	Bono Proteger se ajusta a la dinámica familiar	https://www.imas.go.cr/es/comunicado/bono-proteger-se-ajusta-la-dinamica-familiar
05/05/2020	Bono Proteger ya está en manos de 188 mil personas	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/mayo/cp_21_2020.html
05/05/2020	IMAS habilita citas tecnológicas para quienes no hayan podido aplicar al Bono Proteger	https://www.imas.go.cr/es/comunicado/imas-habilita-citas-tecnologicas-para-quienes-no-hayan-podido-aplicar-al-bono-proteger
15/05/2020	IMAS realizó primer depósito del Bono Proteger con recursos de presupuesto extraordinario	https://imascr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/frodriguezv_imas_go_cr/Eb5Ps9fb IFIkL0-cMndRFYBKPc9vUG2rBMpNEL2mfd6tw?e=rTabSN
18/05/2020	MTSS inicia procesos de investigación para constatar el correcto depósito de 2 mil Bonos Proteger	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/mayo/cp_23_2020.html
19/05/2020	Estado facilita devolución del Bono Proteger a través de transferencias electrónicas	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/mayo/cp_24_2020.html
28/05/2020	Jerarcas de Trabajo e IMAS presentan informe sobre proteger a Jefaturas de Fracción	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/mayo/cp_25_2020.html

Informe Final Programa Bono Proteger

09/06/2020	200 mil personas se quedarían sin Bono Proteger y CCSS sin 34 mil millones	https://imascr-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/frodriguezv_imas_go_cr/EZXpSt9eDAJFoM9jyu5irNgB1xoEaAIq6b2FFp5l1Ac7Ow?e=iDUPip
10/06/2020	Jerarcas hacen llamado a diputados de la República para reconsiderar aprobación de Presupuesto Extraordinario	https://imascr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/frodriguezv_imas_go_cr/Ea9FWNszXIRHgnCeMxuJDUwB_jGeCYBjyltx2GMMP_j2w?e=M9V1hc
11/06/2020	MTSS no incumple con obligación de rendir cuentas sobre el Bono Proteger	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/junio/cp_27_2020.html
15/06/2020	MTSS e IMAS presentan informe del segundo mes del Bono Proteger	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/junio/cp_29_2020.html
10/07/2020	Inicia pago del tercer mes del Bono Proteger	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/julio/cp_31_2020.html
13/08/2020	55 mil nuevas personas reciben Bono Proteger	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/agosto/cp_39_2020.html
24/08/2020	Seguridad de datos personales de los solicitantes del Bono Proteger no está en riesgo	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/agosto/cp_40_2020.html
29/08/2020	IMAS transfirió este viernes casi 100 mil nuevos Bonos Proteger	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/agosto/cp-711-2020.html
10/09/2020	Ante cifra de 24,4% de desempleo: Gobierno anuncia acciones para proteger y mejorar empleo	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/septiembre/cp_762_2020.html
17/12/2020	Bono Proteger llegará a nuevos beneficiarios a través de un depósito único	http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/diciembre/cp_1318_2020.html
03/11/2020	IMAS realizó tercer depósito del Bono Proteger a más de 93 mil personas	https://imascr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/frodriguezv_imas_go_cr/EeeUcigyqlHlHhtzn4TjLgBvzCd-zSz5hkLgZK-jP8nUA?e=jLZbTH
28/08/2021	MTSS e IMAS entregan a la CGR revisión de la totalidad de las personas que recibieron el Bono Proteger	https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2021/agosto/cp_19_2021.html
02/12/2021	Concluye vigencia del decreto del programa de mayor impacto social durante la pandemia	https://imascr-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/jrojasp_imas_go_cr/Eb7SYWzBvB5JpysZPHCN4acB_B2-hR3xSNWqHatLA MOESw?e=1eEVHd