

Informe de  
Evaluación  
del Programa  
**BONO  
PROTEGER**



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018 - 2022

mideplan  
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica



EUROsocial  
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL



Financiado por  
la Unión Europea

**362.196**

**C8375-ino**

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.

Informe de evaluación del Programa Bono Proteger / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto de Estudios Fiscales. – 2ª ed. -- San José, CR : MIDEPLAN, 2022.

1 recurso en línea (133 p.)

ISBN 978-9977-73-215-2

Disponible en [www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)

1. EVALUACION. 2. INFORMES. 3. BONO PROTEGER. I. Costa Rica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. II. Instituto Mixto de Ayuda Social [Costa Rica]. III. Instituto de Estudios Fiscales [España]. IV. Título.

**Documento elaborado por:**

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) -coordinación técnica-

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Instituto de Estudios Fiscales (IEF), España a través del Programa Euro-Social.

**Coordinación y edición:**

Eddy García Serrano, Jefe Unidad de Evaluación-Mideplan.

**Equipo de Trabajo:**

Diego Vicente Arrea, Asesor Presidencia Ejecutiva-IMAS.

Gindra Brenes, Jefa Generación Empleo-MTSS.

Greivin Hernández González, Director DESAF-MTSS.

Héctor Zúñiga Arguedas, Analista DESAF-MTSS.

Ignacio Moral Arce, Analista-IEF, Programa Euro-Social.

Karol Cruz Ugalde y Carolina Zúñiga Zamora, Analistas UEV-Mideplan.

Loryi Valverde Cordero, Jefa Planificación Institucional-IMAS.

Marcos Solano Chacón, Director de Empleo-MTSS.

María Elena Fonseca, Lauren Castro Álvarez, Analistas Planificación-MTSS.

Oscar Quesada Mora, Asesor Despacho-MTSS.

Vanessa Soto Arias, Jefa Desarrollo Organizacional-MTSS.

**Revisión y aprobación:**

Florita Azofeifa Monge, Directora AES-Mideplan.

**Colaboración:**

Héctor Arias Mora, Pasante UNA-Mideplan.

**Diseño y diagramación:**

Alejandro Mora Brenes, Despacho MInisterial, Mideplan.

**Revisión filológica:**

Grace Castillo Navarro, Unidad de Comunicación, Mideplan.

©Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.

Apartado postal 10127-1000 Tel: (506) 2202 8400. E-mail: [comunicacion@mideplan.go.cr](mailto:comunicacion@mideplan.go.cr)

Página web: <https://www.mideplan.go.cr>

Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.

Publicado en enero 2022

# CONTENIDO

---

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
<b>1.Introducción</b> .....	<b>16</b>
<b>2.Descripción del Bono Proteger</b> .....	<b>17</b>
2.1. Contexto de la intervención.....	17
2.2. Objetivos y población beneficiaria.....	23
2.3. Mecanismos de operación .....	23
2.4. Modelo lógico .....	25
2.5. Marco normativo .....	26
2.6. Actores .....	28
2.7. Asignación financiera .....	29
<b>3.Metodología de evaluación</b> .....	<b>30</b>
3.1. Características centrales de la evaluación.....	30
3.2. Objetivos y alcance .....	31
3.3. Matriz .....	32
3.4. Técnicas de recopilación de información .....	33
3.5. Análisis de información .....	34
<b>4.Hallazgos y conclusiones</b> .....	<b>40</b>
4.1. ¿Se cumplieron los objetivos del BP?.....	40
4.2. ¿Qué hubiese pasado con las personas que recibieron el BP, si no lo hubieran recibido? .....	82
4.3. ¿Cómo optimizar el uso de los recursos? .....	105
<b>5.Recomendaciones</b> .....	<b>120</b>
<b>6.Referencias</b> .....	<b>124</b>
<b>7.Anexos</b> .....	<b>127</b>

# ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS, ILUSTRACIONES Y TABLAS

Cuadro 1. Composición del Índice de desempeño del BP .....	35
Cuadro 2. Criterios de inclusión y exclusión del BP .....	49
Cuadro 3. Criterios de priorización del BP .....	50
Cuadro 4. Principales hallazgos sobre la gestión del BP emitidos por CGR .....	73
Cuadro 5. Recomendaciones de la evaluación.....	123
Gráfico 1. Tasa de variación interanual del número de ocupados informales, porcentajes.....	19
Gráfico 2. Nivel de pobreza y desempleo en Costa Rica, 2016-2021, porcentajes .....	20
Gráfico 3. Evolución en el empleo América Latina, según actividad, porcentajes.....	21
Gráfico 4. Medidas de protección social para enfrentar la pandemia, porcentajes .....	22
Gráfico 5. Correlaciones de las sub-dimensiones del ID-BP .....	36
Gráfico 6. Análisis del diseño del BP, porcentajes.....	42
Gráfico 7. Medidas en materia laboral adoptadas frente al COVID-19 por país y área .....	45
Gráfico 8. Monto de las transferencias dirigidas a trabajadores informales en ALC, 2020 .....	45
Gráfico 9. Pérdida de empleo, formal e informal en América Latina, porcentajes .....	48
Gráfico 10. Comparación entre solicitudes y entregas del BP, según situación laboral, porcentajes .....	56
Gráfico 11. Distribución mensual de solicitudes y entregas del BP .....	57
Gráfico 12. Tendencias de búsqueda en google, abril-diciembre 2020.....	57
Gráfico 13. Cantidad de miembros del hogar que reciben BP .....	58
Gráfico 14. Cantidad de entregas del BP, según variables seleccionadas.....	59
Gráfico 15. Motivo de solicitudes rechazadas o no elegibles, porcentajes.....	60
Gráfico 16. Promedio de días entre la solicitud y entrega del BP, porcentajes .....	61
Gráfico 17. Montos de pagos realizados del Bono Proteger.....	64
Gráfico 18. Índice de percepción del desempeño del Bono Proteger .....	66
Gráfico 19. Fallas reportados con la plataforma, porcentajes.....	67
Gráfico 20. Percepciones sobre la comunicación del depósito del BP, porcentajes .....	69
Gráfico 21. Evolución de la narrativa gubernamental sobre el BP .....	71
Gráfico 22. Variación interanual del Producto Interno Bruto, porcentajes .....	82
Gráfico 23. Variación interanual del índice mensual de actividad económica, porcentajes.....	83
Gráfico 24. Evolución trimestral de indicadores de empleo, porcentajes .....	83
Gráfico 25. Ingreso promedio mensual en el empleo según nivel de calificación y posición.....	84
Gráfico 26. Diferencia en horas de trabajo antes y durante la pandemia (marzo-2020), porcentajes.....	85
Gráfico 27. Evolución de las horas efectivas de trabajadores (as) independientes, porcentajes .....	86
Gráfico 28. Comparación de Grupo Tratamiento y Grupo Comparación.....	88
Gráfico 29. Estimación del impacto del BP sobre el ingreso per-cápita del hogar (escala logarítmica).....	89
Gráfico 30. Estimación del impacto del BP sobre el ingreso per-cápita del hogar (nivel).....	90
Gráfico 31. Contribución del BP en el nivel de pobreza, porcentajes .....	91
Gráfico 32. Estimación del impacto del BP, según sexo.....	92
Gráfico 33. Estimación del impacto del BP en los ingresos del hogar, según tipo de suceso laboral .....	93
Gráfico 34. Situación de pobreza de personas beneficiarias del BP, antes y después, porcentajes .....	94
Gráfico 35. Variación de situación de pobreza y vulnerabilidad, según edad, porcentajes .....	95
Gráfico 36. Variación de situación de pobreza, según sexo y edad, porcentajes.....	96
Gráfico 37. Variación de situación de vulnerabilidad, según sexo y edad, porcentajes .....	96
Gráfico 38. Tipo de palabras para valorar el BP, según provincias .....	100
Gráfico 39. Usos del Bono Proteger, según personas encuestadas (porcentajes) .....	101
Gráfico 40. Nivel de satisfacción con el BP de personas encuestadas, (porcentaje).....	101
Gráfico 41. Distribución de frecuencias de las horas trabajadas en el IT-2020.....	105
Gráfico 42. Reducción de jornada y porcentaje de reducción de jornada entre IT y IIT 2020 .....	106

Gráfico 43. Promedio y percentiles de distribución de las variables entre IT y IIT 2020 .....	107
Gráfico 44. Función bi-mensional y superficie de horas trabajadas .....	108
Gráfico 45. Función de superficie con diferentes tipologías de trabajadores. ....	108
Gráfico 46. Distribución de la asignación del BP, según situación laboral, porcentajes .....	109
Gráfico 47. Variación en la cantidad de personas según horas trabajadas y reducción jornada .....	109
Gráfico 48. Simulación de escenario base y requisitos para recibir el BP .....	110
Gráfico 49. Simulación de la reforma para recibir el BP .....	111
Gráfico 50. Variación en los ingresos ante la pérdida de jornada laboral y la recepción del BP .....	114
Gráfico 51. Relación entre los ingresos y el BP .....	115
Gráfico 52. Recomendaciones para mejorar el programa en situaciones de emergencia, porcentajes .....	117
Gráfico 53. Diferencia de medias de GT y GC. Antes y después de emparejamiento. ....	130
Gráfico 54. Soporte común de análisis GT y GC. ....	131
Gráfico 55. Estimación del impacto de recibir el BP sobre el ingreso del hogar.....	131
Ilustración 1. Vínculo del impacto interno y externo del COVID-19 .....	18
Ilustración 2. Variación inter-anual del PIB según actividad económica, porcentajes .....	22
Ilustración 3. Objetivos del Bono Proteger .....	23
Ilustración 4. Modelo de interoperabilidad del BP .....	24
Ilustración 5. Cadena de resultados del BP .....	26
Ilustración 6. Fuentes de recursos económicos del BP .....	29
Ilustración 7. Objetivos del Bono Proteger incluidos en la evaluación .....	30
Ilustración 8. Alcance de la evaluación .....	31
Ilustración 9. Modelo de evaluabilidad de una intervención pública .....	35
Ilustración 10. Componentes del Índice .....	37
Ilustración 11. Modificaciones normativas del BP e hitos centrales.....	43
Ilustración 12. Estrategia lógica del BP.....	44
Ilustración 13. Temporalidad y montos económicos asignados del BP .....	50
Ilustración 14. Correspondencia de la entrega del BP a nivel cantonal con IDHc (2018).....	60
Ilustración 15. Poblaciones afectadas por COVID y entregas del BP .....	63
Ilustración 16. Ejecución presupuestaria según fuente de recursos y mes .....	65
Ilustración 17. Variación de situación de pobreza, según motivo de solicitud del BP .....	97
Ilustración 18. Variación de situación de pobreza, según provincia .....	98
Ilustración 19. Bi-grama y nube de palabras sobre la satisfacción con el BP.....	99
Ilustración 20. Ideas centrales de las recomendaciones .....	120
Tabla 1. Distribución presupuestaria del BP, según institución ejecutora .....	29
Tabla 2. Estructura de datos para evaluar el impacto del BP .....	38
Tabla 3. Frecuencia de transferencia y montos del BP .....	58
Tabla 4. Distribución de entregas del BP, según provincia.....	59
Tabla 5. Rango de días entre la solicitud y entrega del BP (primer depósito) .....	61
Tabla 6. Indicadores de eficiencia financiera del BP .....	64
Tabla 7. Casos de personas beneficiarias con riesgo detectado en la verificación ex post .....	75
Tabla 8. Ingreso per cápita medio del hogar en 2019, según quintiles.....	87
Tabla 9. Impacto del BP y evolución temporal de ingresos GT-GC.....	91
Tabla 10. Situación de pobreza de personas beneficiarias del BP, según sexo, porcentajes .....	95
Tabla 11. ¿Cuáles acciones utilizó para atender las necesidades básicas de su hogar? Porcentajes .....	102
Tabla 12. Variables de ingreso del hogar, 2019 .....	112
Tabla 13. Simulación del efecto del BP sobre los ingresos ante la pérdida de jornada laboral.....	113
Tabla 14. Distribución de entregas del BP, según del rango de ingresos mensuales, porcentajes .....	116
Tabla 15. Cantidad de BP entregados según el motivo de reducción de jornada menor del 50% .....	116

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BP</b>	Bono Proteger
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina
<b>CBA</b>	Canasta Básica Alimentaria
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social
<b>CdR</b>	Cadena de Resultados
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
<b>DNE</b>	Dirección Nacional de Empleo
<b>ECE</b>	Encuesta Continua de Empleo
<b>ENAHO</b>	Encuesta Nacional de Hogares
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GpRD</b>	Gestión para Resultados en el Desarrollo
<b>IDHc</b>	Índice de Desarrollo Humano cantonal
<b>IEF</b>	Instituto de Estudios Fiscales (España)
<b>IICE</b>	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
<b>IMAE</b>	Índice Mensual de Actividad Económica
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje
<b>INCAE</b>	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>MTSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>MinHac</b>	Ministerio de Hacienda
<b>Mideplan</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>MDHIS</b>	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
<b>MS</b>	Ministerio de Salud
<b>OCTF</b>	Observatorio Ciudadano de Transparencia Fiscal
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PNDIP</b>	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública
<b>PB</b>	Persona Beneficiaria (recibe Bono Proteger)
<b>PNB</b>	Persona no Beneficiaria (No recibe Bono Proteger)
<b>POI</b>	Plan Operativo Institucional
<b>PRONAE</b>	Programa Nacional de Empleo
<b>RECOPE</b>	Refinadora Costarricense de Petróleo
<b>SICERE</b>	Sistema Centralizado de Recaudación
<b>SINIRUBE</b>	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
<b>SINPE</b>	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>UCR</b>	Universidad de Costa Rica
<b>UEV</b>	Unidad de Evaluación - Mideplan

## RESUMEN EJECUTIVO

### Reseña del Bono Proteger

El programa Bono Proteger se crea mediante el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS y reformas<sup>1</sup>, como una respuesta del Gobierno de la República ante la afectación por la alerta epidemiológica sanitaria mundial por el COVID-19 (declaratoria de emergencia nacional según Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo 2020), el cual se orienta a atender a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales y/o de ingresos como consecuencia de esta emergencia, con el otorgamiento de un subsidio temporal de desempleo para mitigar el impacto económico de las personas y familias en condición de vulnerabilidad.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia internacional el 11 de marzo del 2020, a raíz de la situación de emergencia de salud pública producto del COVID-19. A nivel internacional como nacional el virus ha experimentado una rápida propagación, lo que retó a los países a generar respuestas prontas y urgentes para mitigar sus efectos, ya que la crisis sanitaria de esta envergadura genera un efecto directo en la economía, sociedad, cadenas productivas, mercados financieros y en la ciudadanía. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que la economía mundial se contrajo 4,4% en 2020, en Latinoamérica la contracción económica fue de -7,7%, según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), siendo la mayor caída registrada en 120 años.

El confinamiento social, las restricciones en la movilidad de las personas y las dificultades para el intercambio comercial interno y externo han generado efectos inmediatos en la dinámica de las empresas, así como en el ingreso y la estabilidad laboral de la población. La suspensión de actividades económicas formales e informales y la lenta reactivación de las economías también están provocando un efecto negativo en el ingreso de las familias de la subregión y, aun cuando la mayoría de los países han adoptado diversas medidas para proteger el ingreso, las estimaciones en relación con la pobreza también son desalentadoras. (CEPAL, 2021b, p. 24)

Ante este panorama, autoridades gubernamentales decidieron que desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), particularmente dentro de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) se generase el Programa Bono Proteger (BP) contando con el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, bajo el Instituto Mixto de Ayuda Social participante desde su diseño y como unidad ejecutora. Esta decisión se fundamenta a partir del análisis de distintas alternativas de actuación dentro del contexto del país, la revisión- con perspectiva comparada- de experiencias internacionales, y considerando recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la CEPAL y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El BP responde a tres objetivos centrales:

1. Dotar a las personas beneficiarias de un subsidio temporal de desempleo para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares.
2. Brindar a las personas trabajadoras opciones de apoyo laboral y económico que le permitan un cambio en sus condiciones laborales.
3. Promover la reinserción laboral de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por COVID-19.

Para la gestión del programa se diseñó una estrategia de operación basada en la digitalización y la simplificación de trámites, mediante la realización de un convenio entre el MTSS en colaboración con la empresa Continuum Data Center; se creó una plataforma virtual del BP encargada de la identificación, selección, verificación, priorización y asignación de beneficios, funcionando como ventanilla única, en la que las personas completaron

<sup>1</sup> Ver página 45, ilustración 11 con el detalle de los Decretos Ejecutivos.

el formulario de solicitud, junto con un consentimiento informado, declaración jurada y la documentación de soporte.

Las personas beneficiarias se definieron como aquellas que en consecuencia del estado de emergencia nacional provocada por el COVID-19 se encontrasen en alguna situación: i) Despido o cese; ii) Cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato o reducción de jornada; iii) Persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de ingresos; iv) Persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos. Según el grado de afectación de la persona se asigna un monto de 62 500 o 125 000 colones mensuales durante tres meses, dicha asignación se realizó mediante un conjunto de criterios y ponderaciones dentro de la plataforma virtual del Programa.

Según el marco normativo vigente (Decreto 42305 - MTSS – MDHIS y reformas) el MTSS y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) son las principales entidades responsables de la gestión del BP, no obstante en su diseño y gestión se identifican actores clave como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el Ministerio de Hacienda (MinHac) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en su fase de evaluación.

El total de presupuesto asignado para el otorgamiento del BP en el periodo comprendido entre Abril y Diciembre del 2020 equivale a 256 909 millones, el cual se dio mediante la combinación de fuentes de recursos como el Presupuesto Nacional (PRONAE), fondos específicos de la CNE y la aprobación de una serie de leyes en la Asamblea Legislativa (Ley 9840 Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional covid-19, Ley 9841 Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y Ley 9847 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), asignados al MTSS, IMAS y la CNE.

## Marco evaluativo

El objeto evaluado es el BP, específicamente el subsidio temporal brindado durante abril y diciembre del 2020. El objetivo central fue “evaluar los resultados del Bono Proteger para contribuir a la toma de decisiones sobre intervenciones en contextos de emergencia y a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos”, el cual se desagrega en objetivos específicos (y preguntas).

1. Caracterizar la teoría de la intervención del Bono Proteger.
2. Valorar el cumplimiento de objetivos y resultados del Bono Proteger, estimando sus efectos e impactos (P1: *¿Se cumplieron los objetivos del BP? P2: ¿Qué hubiese pasado a las personas si no se entregaba el bono?*)
3. Determinar mejoras en la eficiencia a partir de la implementación del Bono Proteger (P3: *¿Cómo optimizar la utilización de los recursos?*)
4. Generar recomendaciones sobre el diseño y gestión del BP.

Ha sido desarrollada por un equipo interinstitucional del MTSS, IMAS y Mideplan (coordinación técnica), con el apoyo del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España mediante una asistencia técnica del Programa Euro-Social. Siguiendo las siguientes etapas 1. Preparación (diciembre 2020-Enero 2021), 2. Diseño (febrero-mayo 2021), 3. Ejecución (junio-octubre 2021). 4. Uso (Noviembre 2021) según las orientaciones del Manual de Evaluación de Mideplan (2017).

En función del alcance de las preguntas y criterios de evaluación (impacto, eficacia, eficiencia) se formuló un abordaje metodológico mixto, combinando la aplicación de técnicas de corte cuantitativo y cualitativo para capturar información y contestar de manera robusta las interrogantes planteadas. Las fuentes de información y la cuantificación de las técnicas se describen a continuación:

Enfoque	Técnica/Método	Fuente
Cuantitativo	Encuestas (estadística descriptiva)	Base de datos del Programa (DNE-MTSS), muestra aleatoria y anonimizada: . 413 personas que solicitan y reciben el subsidio . 400 personas que solicitan y no reciben el subsidio Nivel de confianza del 95% y margen de error del 5%
	Estadística inferencial-econometría, Diseño cuasi-experimental (propensity score matching)	Datos anonimizados de Encuesta Continua de Empleo-INEC (2019-2020) Se conforma un grupo de tratamiento y control emparejando individuos que recibieron o no el BP, considerando las personas que perdieron el trabajo o sufrieron reducción de jornada, y que de acuerdo a sus características observadas presentaban una probabilidad similar de ser beneficiarias del BP. A partir de la base de datos anonimizada del BP contenida en SINIRUBE, se realizó un análisis de contribución, a fin de detectar la “movilidad” en la situación de pobreza de las personas que accedieron al programa (724 325 registros) en el momento de la solicitud del subsidio (línea base) y con fecha de corte al abril del 2021 (después).
	Diseño no experimental “antes-después”: análisis de contribución	
	Spending review	28 documentos con información cuantitativa y cualitativa
	Minería de texto (text sentiment)	Respuestas abiertas de 813 cuestionarios 21 comunicados de prensa sobre BP (MP, MTSS, IMAS)
Cualitativo	Entrevistas	19 entrevistas virtuales
	Revisión documental	93 documentos
	Delphi	1

**Fuente: Mideplan, MTSS, IMAS (2021) a partir del diseño de la evaluación.**

Para el acceso y manipulación a la información de las bases de datos (INEC, SINIRUBE, MTSS-DNE) se siguieron los parámetros que dicta la ley N° 8968 Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, así como las normas y procedimientos de convenios y contratos específicos de confidencialidad y seguridad entre instituciones (MIDEPLAN-INEC-SINIRUBE). Adicionalmente se consultó a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, para validar el uso de la información de la base de datos del Bono Proteger (correos electrónicos para aplicar la encuesta) a fin de asegurar el adecuado actuar en la materia. Mediante el oficio APT-06-102-2021 del 30 de junio se contestó que "siendo que para el uso de un dato personal debe de contarse de previo con el consentimiento informado del titular del dato; que en la encuesta que se enviará a los titulares de datos se incluirá un consentimiento; y además se da la posibilidad de no realizar dicha encuesta y solicitar la eliminación de sus datos, no encuentra esta Agencia imposibilidad legal para se proceda con la encuesta indicada, siempre y cuando ésta sea realizada por las instituciones que fueron autorizadas por el titular de la información".

La información obtenida mediante las técnicas de recopilación de información y los métodos aplicados para el procesamiento y análisis a fin de establecer un criterio valorativo, goza de un adecuado rigor, lo que permite concluir con certeza sobre los aspectos valorados.

## Principales conclusiones

### 1. ¿Se cumplió el objetivo del Bono Proteger?

La valoración integral del **diseño del BP** presenta una puntuación de 89,60%. Este valor se obtiene al analizar el alcance, profundidad y detalle de cuatro variables: planificación, información, recursos y actores y a partir del cual la conceptualización del programa presenta un grado de consistencia importante. Inicialmente el diseño contempló, ciertos vacíos en sus contenidos centrales, que posteriormente se fueron detallando hasta completar un grado de alineación importante con el enfoque de gestión para resultados en el desarrollo, lo cual da cuenta de la flexibilidad del proceso de planificación de esta intervención en un contexto de emergencia y el interés de los actores gubernamentales por disponer de un diseño riguroso.

A partir de la problemática existente se identifica un planteamiento de su **estrategia pertinente y coherente**, que utiliza la figura de “transferencia monetaria directa” para mitigar la pérdida de recursos ante los sucesos laborales y la posibilidad de satisfacción de las necesidades del hogar. 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 extremadamente vulnerable y que no necesariamente estaban incluidas en los programas sociales existentes antes de la pandemia.

Se identifica una trazabilidad intermedia entre la cadena de resultados de *productos - efectos - impactos*, tanto a nivel de enunciados como de sus factores de medición: indicadores, líneas bases, medios de verificación entre otros, aspectos que posteriormente orientaron los instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas hacia la “gestión del programa” descuidando los “resultados”. Se visualizan imprecisiones conceptuales a la hora de acompañar los objetivos y resultados previstos con sus factores de cuantificación y medición, mayormente las metas propuestas; aspecto relacionado con una carencia del país de un marco orientativo y explícito de planificación-presupuestación-seguimiento-evaluación y control bajo situaciones de emergencia que oriente, delimite, describa y facilite los procesos programáticos a realizar considerando los cambios drásticos del contexto que supone una emergencia de escala nacional.

Se observa una **alineación y articulación de actores gubernamentales** para posibilitar la intervención pública, que implicó una compleja coordinación para la movilización de distintos niveles institucionales (políticos, directivos, técnicos, administrativos), bajo condiciones excepcionales y atípicas 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 afectada por la pandemia. El **marco normativo** del programa fue ajustado en cuatro oportunidades, a partir de lo cual se muestra flexibilidad y adaptación al entorno de incertidumbre en el que se desarrolló el programa.

Se identifica la generación de espacios de **financiamiento** relevantes para el programa mediante la combinación de distintas fuentes y la aprobación de leyes que garantizaron una dotación robusta de recursos (cerca al 0,9% del PIB), donde el 100% de estos se destinaron a la entrega de los subsidios, lo anterior se vio acompañada por la disposición de **recurso humano institucional** desde distintas esferas (políticas, directivas, técnicas, administrativas), por lo que no representó un gasto administrativo-operativo adicional para el erario público. La canalización de la **alianza** con un actor del sector privado, fue especialmente clave para subsanar las debilidades institucionales en cuanto a la arquitectura y dominio de **recursos tecnológicos** en procura de la gestión del programa de manera virtual. Los **plazos** observados para la planificación, son estrechos, a tono de la necesidad de brindar una respuesta rápida a la ciudadanía –aspecto que esta evaluación comprueba–, pero que incidió negativamente en la profundidad de los procesos vinculados a la formulación y la planificación que brindasen un marco de operación con mayores grados de certeza para el programa. No se encontró evidencia de que la disposición de recursos incluyera explícitamente la evaluación del programa desde su etapa inicial.

El diseño del programa incluye una **identificación clara de la población meta y objetivo**, incorporando poblaciones tradicionalmente excluidas o no visibles dentro de la atención de los programas sociales como las personas trabajadoras informales, logrando ajustar una serie de aspectos del programa como la cuantía del monto a entregar, la priorización en la entrega, la apertura de una cuenta bancaria en función de las características individuales de las personas afectadas bajo parámetros técnicos delimitados. Dentro de la revisión documental realizada se aprecia la intención de focalizar el programa hacia las personas que mayormente vieron afectados sus ingresos por la pérdida o reducción de sus ingresos, este ejercicio no pudo ser realizado con la profundidad requerida por el contexto de incertidumbre imperante y la falta de información fehaciente para fundamentar la toma de decisiones que subyace en un entorno de emergencia nacional.

En términos de información se concluye que a la hora de planificar el BP se presentaron debilidades con el **acceso de la información** suficiente para la adecuada implementación del programa acorde a los parámetros definidos, aspecto esencialmente crítico a la hora de comprobar los requisitos y condiciones de acceso al mismo.

La exhaustividad con la que se realiza, dentro de esta fase, esta identificación de información al combinar grupos poblacionales heterogéneos como población objetivo puede ser proporcional a la ocurrencia de inconsistencias en fases posteriores, que aun así muestran niveles razonablemente bajos en términos comparativos con otros programas sociales.

### ***Sobre la implementación del Bono Proteger***

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.

En cuanto a la **gestión financiera** del BP, se concluye que el programa presenta una muy alta ejecución presupuestaria por parte de las instituciones responsables, alcanzando en conjunto 99,79% de los recursos asignados. Considerando la temporalidad en la que se invierten los recursos, el volumen de tramitaciones y la concentración de las transferencias en tres entidades distintas, bajo parámetros homogéneos, esta cifra adquiere una relevancia importante, sirviendo de referencia para futuras actuaciones. Se resalta además que no se dedicó presupuesto a gasto operativo-administrativo adicional para la gestión del programa.

Las personas encuestadas han asignado para el **desempeño del BP** según su percepción una puntuación global de 74,3%, donde tres de las cuatro dimensiones analizadas (plataforma, tiempo, trámites) tienen valoraciones altas (84, 85, 83 respectivamente), mientras una de las dimensiones (comunicación) se valora como baja (47).

### ***Sobre los productos del Bono Proteger***

El 93,5% del total de personas beneficiarias cumplen con el perfil definido por el programa. Del total de personas beneficiarias 3,14% se detectó con riesgo de haber recibido un monto superior al que le correspondía; mientras que el 3,9% de las personas se les detectó alguno de los otros riesgos determinados. El 35,59% de las personas identificadas con riesgo se encuentran a la fecha en condición de pobreza o pobreza extrema, 3,14% adicional en condición de vulnerabilidad, 35,41% no pobre, de conformidad con la información registrada en SINIRUBE.

Tomando como base el dato de ECE de 1,08 millones de personas que integran la fuerza laboral y que tuvieron algún grado de afectación por el COVID en el II trimestre del 2020 -siendo esta la población objetivo que el programa aspiraría a cubrir y el total de personas beneficiarias del programa (724 330), la **cobertura** se ubica en 67,37%, este porcentaje representa un nivel moderado y se valora como positivo, al considerar la magnitud del problema que procura temporalmente solventar (el 47% de la fuerza laboral del país fue afectada por el COVID).

El grado de **sub-cobertura** se establece en 32,6%, contabilizando 350 775 personas en condición de potenciales beneficiarios o "elegibles", es decir, que cumplían con el requisito de afectación de su condición laboral para aplicar por el programa pero por alguna razón no han optado al mismo. El 13,5% de los casos se encuentran debidamente justificados y se ha descartado que fuesen potenciales beneficiarios (145 881); para el 19,3% adicional de la sub-cobertura no se presenta justificación, y asumiendo que estas cumplían con los requisitos para optar por el BP, significa que el programa no ha logrado atender a 205 775 personas que vieron modificadas sus condiciones laborales producto de la pandemia.

El porcentaje de personas donde se ha detectado un riesgo potencial en la asignación -**filtraciones**- es del 6,3%, para un total de 46 267 personas que presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibir el BP que actualmente se encuentran bajo investigación.. El 50% de estos casos obedecen a una detección imprecisa del

grado de afectación laboral y en función de ello, según los criterios y parámetros establecidos se les asigna el monto máximo del BP (125 000 colones) cuando correspondía una transferencia de 62 500 colones. En términos comparados este porcentaje refleja un comportamiento menor que otros programas sociales donde el promedio de filtraciones asciende al 18%.

La existencia de inconsistencias en la asignación del programa implican una dispersión de recursos, que asciende a ₡10 232 875 000, aproximadamente el 4% del total del presupuesto al programa. La movilización de recursos institucionales a fin de proceder con la recuperación de los montos (bajo el Decreto N° 43162-MP-MTSS-MDHIS I "Procedimiento especial de recuperación de sumas del bono Proteger") y considerando la temporalidad de las acciones administrativas respectivas para lograr dicho propósito, así como la cantidad de casos en cuestión, presentan un horizonte lejano y complejo para vislumbrar la efectiva recuperación de dichos recursos.

Como resultado no esperado del programa, se identifica el **volumen de personas que accesan a una cuenta bancaria** nueva a partir de la gestión del BP, aunque estaba previsto desde la planificación del programa específicamente dentro del reconocimiento de los criterios de elegibilidad del programa hacia ciertos colectivos (trabajadores independientes o informales) que no disponían de este medio, y de allí su acierto en la facilitación del mismo mediante la coordinación con el Banco Popular. A 203 160 personas se les apertura una cuenta bancaria, lo que representa un 28% del total de personas beneficiarias, la encuesta realizada sobre la continuidad en el uso de la cuenta determina que un 50% de las personas "no" la utiliza, contra un 47,6% que manifiesta "sí" realizarlo. Se estarían consignando aproximadamente 96 mil personas que han logrado una inserción efectiva al sistema bancario, lo que sugiere que el programa genera efectos a mediano plazo en la inclusión financiera de personas que tradicionalmente se encontraban "excluidas".

## 2. ¿Qué hubiese pasado con las personas que recibieron el BP, si no lo hubieran recibido?

La emergencia nacional ocasionada por el COVID-19 tuvo importantes afectaciones a nivel de la producción nacional en el país, las restricciones impuestas para contener la propagación del virus de movilidad, sanitarias y demás afectaron la actividad económica y con ello se inició negativamente el mercado laboral, donde se observa, por ejemplo, un deterioro en la tasa de desempleo en el 2020 alcanzando un 24,0%, lo anterior acarrea una consecuencia directa sobre los ingresos de los hogares, que según la ENAHO 2020 el promedio de estos disminuyó un 12,2% respecto al año anterior (2019).

Ante este panorama la evaluación realizada permite demostrar de manera robusta el **impacto del BP**, ya que se comprueba que posterior al suceso laboral (pérdida de empleo o variación de jornada laboral) los hogares que reciben BP muestran en promedio un incremento del 10,7% en sus ingresos (pasando de 112 111 colones a 124 448 per cápita), en comparación con los hogares que no reciben el bono quienes su nivel de ingresos prácticamente se mantienen previo al suceso. Por ende se concluye que es efectivo en garantizar que los hogares mantengan un nivel básico de ingresos, ya que ante la variación en la condición del empleo (pérdida o reducción de jornada laboral) **el subsidio otorgado 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.

Las estimaciones realizadas presentan evidencia de una **adecuada focalización del programa**, al identificar que el BP se dirige a los hogares con un ingreso per-cápita 20% más baja en comparación con otros que no recibieron el BP. Además se estimó que la pérdida de ingresos per cápita tras el suceso laboral para el grupo de tratamiento (personas beneficiarias del BP) fue de 20 629 colones, mientras que el grupo de comparación fue de 14 939 colones. Estos datos permiten concluir, en términos generales, sobre 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 que las personas que no lo recibieron ya que tuvieron en promedio una afectación del 4,27% mayor de aquellas no beneficiarias, lo que implica que **los recursos se dirigieron a las personas que mayormente lo necesitaban**.

Desde la perspectiva de las personas beneficiarias, a partir de la información de la encuesta, muestran un **nivel alto de satisfacción**, aspecto que se acompaña de valoraciones cualitativas mayoritariamente positivas sobre el programa. En relación a la suficiencia del monto del subsidio 5 de cada 10 personas indicaron que fue suficiente para satisfacer todas sus necesidades. Se comprueba que la atención de las necesidades que las personas y sus hogares pudieron solventar con la compra de alimentos, el pago de servicios (agua, luz, teléfono), así como aspectos relacionados con la vivienda, responsabilidades financieras y movilidad. El BP atenúo los efectos adversos de la pérdida de ingresos debido a la crisis evitando que se traduzcan en caídas en el consumo de alimentos y otras necesidades de primer orden para las personas.

Logrando con esto coadyuvar a la contención del nivel de pobreza en el país, el cual tuvo un incremento de 5,2%, pasando del 22,0 en 2019, a 26,2% en 2020. Según el INEC, “de no haberse generado este tipo de aporte adicional, la incidencia de pobreza hubiera aumentado entre 4% y 6% más respecto al observado (según el ámbito nacional o zona). El Estado de la Nación (2021) estableció en 3,3% el impacto de contención de la pobreza a partir de la implementación del programa, 2,8% en pobreza extrema, y 0,5% en pobreza no extrema.

Según el análisis de contribución realizado sobre la **movilidad de la situación de pobreza** de las personas beneficiarias del BP, se concluye que en el momento de la solicitud en 2020, el 8% se encuentra en pobreza extrema, 21% en pobreza básica y un 11% en vulnerabilidad, mientras que 31% no estaba en situación de pobreza; gran parte de la población no cambia de estado en 2021 (abril), pero existen una cantidad importante personas que pasan de “no pobres” a “vulnerabilidad” y “pobreza básica” e incluso “pobreza extrema”, lo mismo que personas que inicialmente se sitúan como “vulnerables” y “pobreza básica” y con el paso del tiempo descienden a “pobreza básica” o “extrema” respectivamente.

### 3. ¿Cómo optimizar la utilización de los recursos? –mayor calidad del gasto-

Según el análisis realizado, se concluye que el programa presentó una **eficiencia aceptable en el uso de sus recursos**, los eventuales espacios de ahorro o direccionamiento de recursos a partir de eventuales reformas apuntan a la modificación de un porcentaje inferior al 3% de los recursos financieros establecidos, que si bien constituyen cifras significativas por la cantidad de presupuesto del programa, refleja en gran medida una utilización adecuada de los recursos.

Los **requisitos para el acceso al programa se valoran como adecuados** en términos generales, en la medida que permita a aquella población afectada laboralmente producto del COVID-19 ingresar al mismo, particularmente a la hora de considerar sus exclusiones. No obstante, el planteamiento de un único requisito desde la óptica laboral aminora su grado de “pertinencia” en la medida que se dispersa la solución propuesta por el programa en función de la magnitud del problema que lo origina. Este único requisito del mercado laboral y la rigurosidad de su exigencia no resulta funcional para detectar aquellos perfiles de personas que mayormente necesitan del programa y disminuir el riesgo de que se asigne a personas que lo requieran en menor medida.

El otorgamiento del subsidio a las personas que demostrasen una reducción de su jornada laboral, inclusive a la mínima expresión, la hacía meritoria del 50% de la cuantía del BP, lo cual puede resultar un **criterio de ingreso poco certero** para discriminar entre los distintos grados de afectación en sus jornadas laborales que las personas presentaban.

Mejorar la focalización y, por lo tanto, reducir las opciones de tener “filtraciones” puede suponer un aumento de la “sub cobertura”, y que personas que necesitan recibir el beneficio no accedan, por ello la relevancia de disponer de los datos y medios de verificación suficientes para lograr detectar con precisión a los colectivos potencialmente beneficiarios del programa.

La **incorporación del criterio de ingresos del hogar** a la hora de asignar BP supone, por un lado, una mejora en la focalización del programa, siendo no elegibles aquellos hogares donde la pérdida del empleo o la reducción de la jornada no supone un nivel de afectación y grado de vulnerabilidad importante en comparación con otros hogares donde este factor sí resulta considerable. También tiene un efecto de ahorro, evitando el direccionamiento de recursos en personas y hogares que por su perfil no lo necesitaban y por lo tanto destinar esa partida presupuestal a otro rubro.

**La suficiencia de la cuantía del programa está relacionada con la intensidad de la reducción de jornada laboral o pérdida de empleo.** Considerando los dos montos establecidos para otorgar el BP, las simulaciones realizadas permiten determinar la variabilidad de la suficiencia que supone el programa BP según los rangos de afectación de sus ingresos y su grado de protección ante una situación de riesgo social por la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas del hogar de manera temporal, desde la perspectiva de las personas beneficiarias encuestadas dicha cuantía posibilitó un alto grado atender necesidades primarias como la compra de alimentos en los hogares.

Se observa que hogares donde alguna persona presenta una reducción de jornada laboral “pequeña” (menor del 15%), recibir el programa puede generar un nivel de ingresos mayor al que tenía previo al shock laboral, reflejando un problema de inadecuada focalización, mientras que para hogares donde hay al menos una persona que sufre una reducción de jornada superior al 80%, después de recibir la transferencia, el ingreso de la familia alcanza el 70% del que presentaba previamente, lo cual reflejaría una “suficiencia parcial” de la cuantía recibida para compensar la baja en sus ingresos ante el shock del mercado laboral.

De acuerdo con las simulaciones realizadas, se concluye que hogares en los que alguno de sus miembros presenta **una reducción “baja” de la jornada laboral no sería razonable la recepción de la transferencia**, lo cual en términos de ajuste y utilización de recursos facultaría destinar estas cantidades a los hogares más afectados, debido a la pérdidas de ingresos notables que estos presentan.

También es importante indicar que un mayor número de segmentaciones de los beneficiarios podría haber aumentado los costos de transacción del programa así como una mayor lentitud en la asignación, lo cual no resultaba deseable ni permisible en medio de la emergencia. aspecto que se debe considerar bajo una valoración ex post.

## RECOMENDACIONES

- 1.Eficacia (a):** Mantener esquema de operación del programa basado en la virtualidad y la auto-gestión, asegurando el acceso a información que permita verificar los datos aportados por las personas solicitantes de manera fehaciente, trazable y oportuna.
- 2.Eficacia (b):** Identificar una fuente o varias fuentes de financiamiento específica -en un contexto de emergencia- para la asignación de recursos al ciclo del programa, bajo un alcance y temporalidad delimitada.
- 3.Impacto (a):** En eventuales situaciones de emergencia continuar con modelo de transferencia monetaria directa a población afectada laboralmente como medida temporal por la pérdida de ingresos, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades del hogar.
- 4.Impacto (b):** valorar la generación de la figura que opere como un seguro de desempleo y coadyuvar a los colectivos afectados ante una variación drástica y masiva de sus condiciones laborales.
- 5. Eficiencia (a):** Aumentar la focalización del programa, asignando el subsidio de manera más específica según el grado de afectación laboral de las personas y adecuar las cuantías del monto en función de dichos grados.
- 6. Eficiencia (b):** Incluir criterios adicionales para la asignación del subsidio, como los ingresos del hogar.

## USO DE LOS RESULTADOS

La etapa de “Uso de la evaluación” está prevista para iniciarse en diciembre del 2021, con la realización de un análisis y valoración de las recomendaciones del informe final que se orienta a generar una Respuesta Gerencial por parte de las autoridades responsables del Programa (MTSS-IMAS) y el establecimiento de un Plan de Acción donde se clarifican las actividades, metas, indicadores, responsables y plazos para optimizar los aspectos de diseño y gestión que se consideren relevantes. El principal uso de la evaluación se visualiza en la adaptación y mejora de los lineamientos para la generación de programas en contextos de emergencia.

# 1. INTRODUCCIÓN

Este documento expone la evaluación del Bono Proteger. Se abordan los principales elementos para conocer el proceso evaluativo seguido en dicho programa, lo cual ha sido desarrollado por un equipo interinstitucional del MTSS, IMAS y Mideplan (coordinación técnica), con el apoyo del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España mediante una asistencia técnica del Programa Euro-Social. Siguiendo las siguientes etapas **1. Preparación** (diciembre 2020-Enero 2021), **2. Diseño** (febrero-mayo 2021), **3. Ejecución** (junio-octubre 2021) según las orientaciones del Manual de Evaluación de Mideplan (2017).

En el Decreto 42305 - MTSS – MDHIS y reformas se destaca como un principio fundamental de rendición de cuentas del programa la elaboración de informes que permitan dimensionar los resultados obtenidos con el BP; asimismo las leyes N° 5525 Planificación Nacional, Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, acuerpan las funciones de seguimiento y evaluación con respecto al diseño, implementación y resultados de las acciones estatales con el fin de garantizar el uso efectivo de los recursos públicos. Bajo un esquema de coordinación interinstitucional las instancias implicadas establecieron las pautas centrales de la evaluación, donde se colocaron como intereses prioritarios la obtención de información sobre:

1. Cumplimiento de objetivos y medición de resultados (efectos e impactos).
2. Transparentar la ejecución presupuestaria.
3. Generación de aprendizajes para fortalecer el diseño, gestión y seguimiento de intervenciones públicas en contextos de emergencia.

De esta manera, se posiciona la evaluación del bono como un insumo fundamental para rendir cuentas sobre el logro de objetivos de la intervención y el uso de los recursos públicos, y en términos de utilización se previó la recuperación de aprendizajes y generación de evidencia para tomar decisiones sobre intervenciones públicas que se diseñen en contextos de emergencia en el campo de la protección y promoción social ampliando el conocimiento organizacional.

El documento se organiza en los siguientes contenidos. La introducción rescata el origen y los propósitos básicos de la evaluación; seguidamente se presenta una reseña del Bono Proteger, sus antecedentes y contexto que lo fundamenta, los objetivos y características para comprender en términos generales su funcionamiento. El tercer apartado es el diseño metodológico de la evaluación, incluye los actores involucrados, la delimitación del alcance y matriz de evaluación, las técnicas utilizadas para recopilar, sistematizar y analizar la información. A partir de ello se presentan los hallazgos y conclusiones, donde se condensan las respuestas a las preguntas de evaluación –estructurado en secciones interrelacionadas como el diseño, la gestión, los productos y resultados del programa-, y seguidamente se exponen las recomendaciones de la evaluación que se desprenden del punto anterior.

Finalmente, se presentan las referencias bibliográficas y los anexos, donde se detalla información contenida en el cuerpo del informe.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL BONO PROTEGER

---

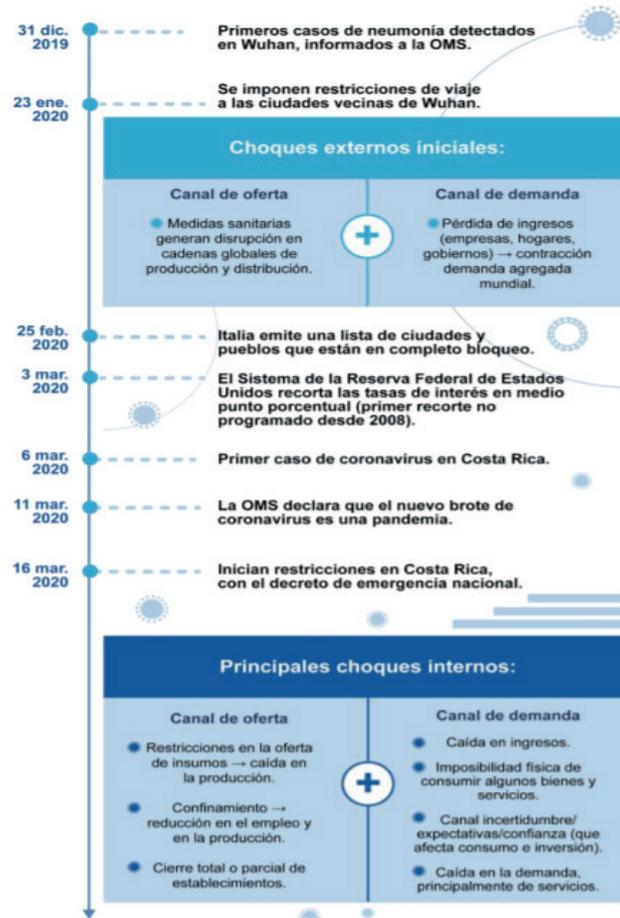
Para comprender la conceptualización del BP, se presenta de manera resumida el contexto general, la problemática que le da origen, sus objetivos, la lógica causal, los actores claves y una reseña de factores que inciden en la solución del problema. En caso de existir la necesidad de profundizar en lo anterior, existen otros documentos que los detallan en mayor medida, particularmente la teoría del programa como tal, que fue construida por las entidades responsables del diseño del BP.

Los contenidos expuestos a continuación han sido contruidos tomando como base el Informe Ejecutivo Conjunto sobre la gestión del Bono Proteger presentado ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa del 25 de febrero del 2021 (MTSS-DMT-OF-239-2021/MDHIS-42-02-2021).

### 2.1 Contexto de la intervención

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declara pandemia internacional el pasado 11 de marzo del 2020, a raíz de la situación de emergencia de salud pública producto del COVID-19. A nivel internacional como nacional el virus ha experimentado una rápida propagación, lo que retó a los países a generar respuestas prontas y urgentes para mitigar sus efectos, ya que la crisis sanitaria de esta envergadura genera un efecto directo en la economía, sociedad, cadenas productivas, mercados financieros y en la ciudadanía.

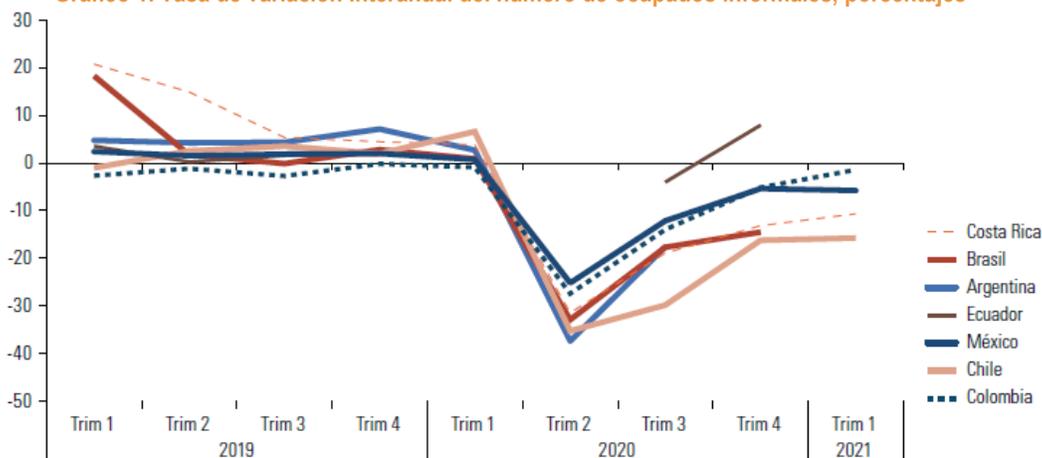
Ilustración 1. Vínculo del impacto interno y externo del COVID-19



Fuente: BCCR (2021)

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que la economía mundial se contrajo 4,4% en 2020, en Latinoamérica la contracción económica fue de -7,7%, según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), siendo la mayor caída registrada en 120 años. En el estudio económico, este organismo indicó que "(...) como consecuencia de dichas restricciones, un elevado número de personas salió de la fuerza de trabajo, lo cual indujo otro de los cambios históricos de los mercados laborales de la región en 2020: la fuerte caída de la tasa global de participación promedio de la región (...); entre los sectores más afectados por la crisis del COVID-19 en las economías de la región, destaca el empleo informal<sup>9</sup>, el cual, de acuerdo con la OIT (2018), representa cerca de 50% del total de los ocupados en América Latina y el Caribe" (CEPAL, 2021a)

Gráfico 1. Tasa de variación interanual del número de ocupados informales, porcentajes



Fuente: CEPAL (2021a)

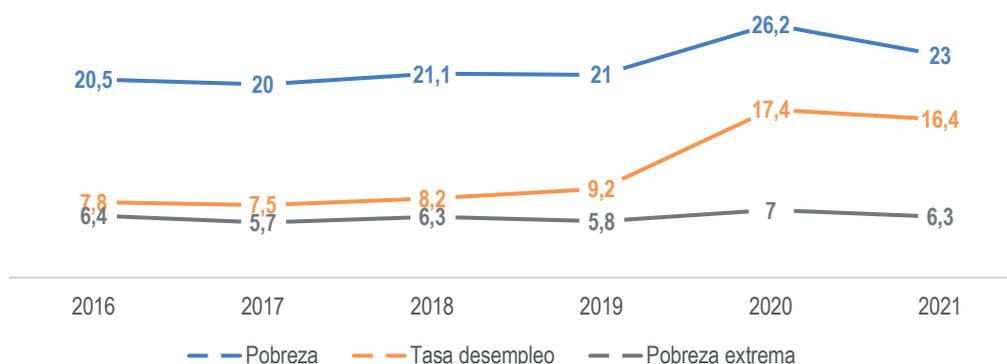
En una evaluación inicial del impacto del COVID-19 en el mundo laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había estimado que los efectos serán de *gran alcance* llevando -al menos- a cerca de 25 millones de personas al desempleo. La OIT también previó un importante aumento de la pobreza 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 estima que 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 preveía una disminución de 14 millones en todo el mundo.<sup>2</sup>

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, 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 impactado.

En aquel momento se pronosticaba que la desaceleración provocada por el COVID-19 en la producción y el empleo implicaría una caída generalizada en los ingresos reales de los hogares. Considerando que el trabajo es la principal fuente de ingreso de los hogares, explicando alrededor del 80% del total según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH, 2019), para los hogares más vulnerables se preveía un impacto sobre todo en su condición socioeconómica. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) contabilizó un aumento en la pobreza del 5,3% entre 2019 (20,9%) y 2020 (26,2%), donde además 450 mil personas en este último año se encontraban en desempleo, como puede verse en el siguiente gráfico.

<sup>2</sup> OIT (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses. Paper. 18 de marzo de 2020. (En línea).

Gráfico 2. Nivel de pobreza y desempleo en Costa Rica, 2016-2021, porcentajes



Fuente: Consulta Redatam INEC (2021).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2021, el nivel de pobreza alcanzó 23,0%, lo que equivale a 383,5 mil hogares, esto significa una disminución en 3,2% con respecto al 2020, esto es cerca de 36 mil hogares menos. Se estima que los hogares en extrema pobreza alcanzan el 6,3 %, lo que implica que están en esa situación 104,5 mil hogares, 0,7%, menos respecto al año anterior, en términos absolutos significa 8,4 mil hogares menos que en el 2020.

Los recursos económicos de los hogares, empresas y gobierno se vieron reducidos drásticamente, lo que incide en la condición socioeconómica de gran parte de las y los habitantes del país en condición vulnerable. El impacto en la economía y las medidas requeridas para contener la propagación, provoca una disminución de la actividad económica y social de manera temporal, ya que se confina la movilidad de las personas, paralizando la actividad de diversos sectores generadores de ingresos. Al respecto la OCDE (2017) mencionó que “(...)un alto nivel de desempleo es un fenómeno nuevo en Costa Rica y las instituciones existentes no están bien equipadas para abordar los costos sociales e individuales del desempleo (...).Para muchos costarricenses, aprender nuevas habilidades será necesario para aprovechar nuevas oportunidades de empleo.

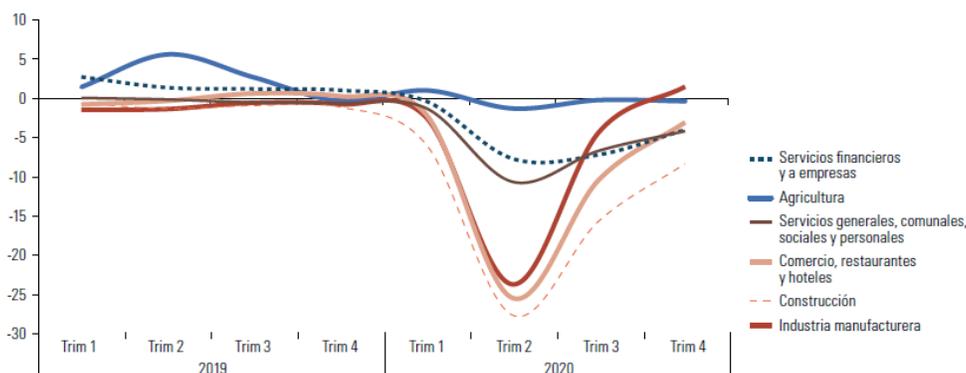
Considerando las bajas tasas de empleo y las altas tasas de informalidad se requieren políticas activas del mercado laboral para satisfacer las necesidades de diversos grupos que abarcan no solo a las personas desempleadas, sino también a los trabajadores informales y a los inactivos. El INEC (2021) reportó que a nivel empresarial 94% tuvo afectación por el COVID-19; en donde el 91% indicó como principal consecuencia la reducción de los ingresos, la reducción de las ventas (90%), disminución de la jornada laboral (64%), disminución de planilla (32%), cierre temporal (28%), el aumento de gastos de operación (23%).

El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), calculado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) mostró una tendencia interanual negativa a partir de marzo del 2020, teniendo sus puntos más críticos (-10,4% y -9,7% los meses de mayo y junio respectivamente). Las tres industrias que mayormente vieron afectada su producción fueron Actividades de alojamiento y servicios de comida, Transporte y almacenamiento, y el Comercio. La población ocupada entre el I y II Trimestres del 2020 tuvo una disminución de 462 918, mayormente sensible en actividades económicas relacionadas con el comercio, turismo, hogares como empleadores, construcción y agricultura.

Los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) para el trimestre móvil de marzo, abril y mayo 2020 muestran un crecimiento de la tasa de desempleo y de subempleo en el país producto de la emergencia sanitaria que vivió el país y el mundo a causa del COVID-19. La población en la fuerza de trabajo nacional fue de 2,33 millones de personas y presenta una disminución estadísticamente significativa de 129 mil personas con respecto

al trimestre marzo, abril y mayo de 2019. La tasa de desempleo se fijó en 20,1% -16,3% en hombres y 26% en mujeres-, mientras que el subempleo, personas que trabajan menos de 48 horas semanales y desean trabajar más, fue del 17,6%. Esa cifra reflejó un incremento de 8% comparado con el mismo trimestre del año pasado. (INEC, 2020)

**Gráfico 3. Evolución en el empleo América Latina, según actividad, porcentajes**



Fuente: CEPAL (2021a)

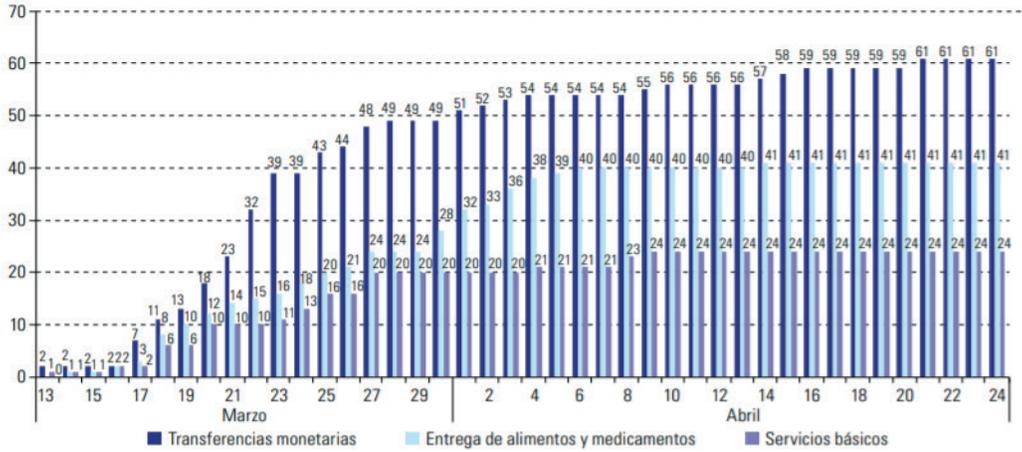
A partir del 16 de marzo del 2020, mediante Decreto Ejecutivo 42227-MP-S, se declara la Emergencia Nacional provocada por COVID-19 y con esto se inicia formalmente la fase de diseño de la intervención de emergencia denominada Programa Bono Proteger (BP).

Esta decisión se fundamentó a partir del análisis de distintas alternativas de actuación dentro del contexto del país, la revisión- con perspectiva comparada- de experiencias internacionales y considerando recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial quién recomendó “escalar y extender cobertura de programas de protección social existentes, canalizados en la medida de lo posible mediante mecanismos digitales”, la CEPAL realizó llamados a “reforzar los sistemas de protección social para apoyar a las poblaciones vulnerables frente al COVID-19, así como establecer y ampliar los programas no contributivos como las transferencias directas de efectivo, las prestaciones por desempleo, subempleo y autoempleo” y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puntualmente recomendó a los gobiernos “(...)realizar inversión inmediata en ayudas directas a los trabajadores autónomos y apoyo a los más vulnerables, así como proporcionar un acceso más fácil a los beneficios destinados a las familias de bajos ingresos”.

El BP surge como una intervención pública de emergencia, en respuesta al impacto socioeconómico en las personas, producto de la Emergencia Nacional por COVID-19, como parte de las medidas de primera respuesta tomadas por la Administración Alvarado Quesada, para hacer frente a la crisis por las afectaciones laborales, procurando la atención con prioridad de las personas más vulnerables y en consecuencia de la Ley 9833 de **Reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional N° 9832 en su artículo 10**. El programa se origina y se ejecuta en un contexto de incertidumbre en relación a los alcances, la envergadura y la profundidad de la crisis provocada por la pandemia, fue concebido como una intervención de carácter temporal y extraordinaria, al amparo del régimen de excepción contemplado en el artículo 180 de la Constitución Política y en la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

Los subsidios por desempleo en épocas de emergencia tienen como objetivo primordial aliviar el efecto en la economía familiar y del país, causado por trastornos temporales en el empleo, evitando con ello una caída abrupta en el consumo interno, y efectos sistémicos en la cadena de compromisos financieros. Como se podrá ver en el siguiente gráfico, las transferencias monetarias fueron uno de los principales mecanismos utilizados por los países para contrarrestar los efectos de la crisis.

**Gráfico 4. Medidas de protección social para población en pobreza y vulnerabilidad para enfrentar la pandemia, porcentajes**



Fuente: CEPAL (2020)

Según el BCCR (2021) la evolución del consumo de los hogares fue coherente con el aumento en el desempleo y el deterioro de la confianza del consumidor (...). 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 del 2020) 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.

**Ilustración 2. Variación inter-anual del PIB según actividad económica, porcentajes**

	PIB	Agricultura	Manufactura	Construcción	Comercio	Transporte	Hoteles Restaurantes	Servicios empresariales	Resto <sup>1</sup>
2019 >	2,2	-1,2	1,9	-8,3	-0,5	1,3	2,2	4,7	3,5
2020 >	-4,5	-0,9	3,3	-10,5	-10,0	-22,3	-40,7	-0,9	-2,2

Fuente: BCCR (2021)

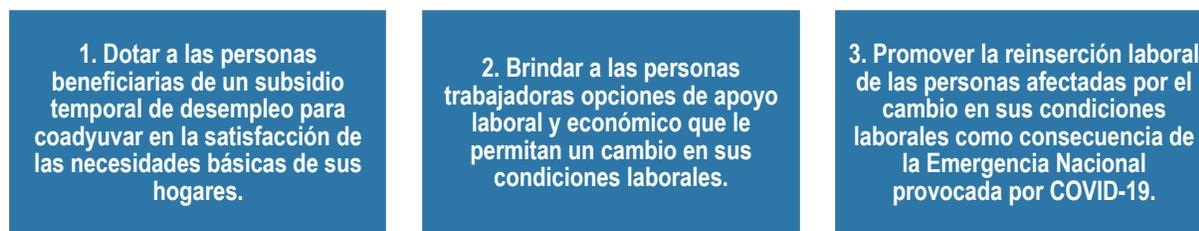
El escenario demandaba acciones inmediatas con el fin de salvaguardar por parte del Estado la vida, la salud, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de las personas afectadas. En este contexto, resultó importante una toma de decisiones ágiles y coherentes, que diera paso a una planificación, ejecución, gestión de riesgos y el seguimiento de intervenciones públicas acorde a la complejidad de los desafíos que enfrentaron los hogares costarricenses durante el 2020.

Este panorama trajo consigo una estrategia de digitalización y simplificación de trámites para la identificación, selección, verificación y asignación de beneficios a las personas afectadas por la emergencia provocada por el COVID-19.

## 2.2 Objetivos y población beneficiaria

El BP constituye una respuesta al impacto socio económico ocasionado por la Emergencia Nacional provocada por el COVID-19, mediante el cual se previó atender a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales o de ingresos como consecuencia de esta emergencia, con el otorgamiento de un subsidio temporal de desempleo. Los objetivos del mismo programa consisten en los siguientes:

**Ilustración 3. Objetivos del Bono Proteger**



**Fuente: Mideplan-MTSS-IMAS, con base en Decreto Ejecutivo 42305.**

En relación con los objetivos 2 y 3, en el marco del Sistema Nacional de Empleo, se dispuso orientar una serie de servicios de empleo a la población registrada que solicitaba el BP, entre los que se encuentran: capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros. A partir del Decreto Ejecutivo 42605, se definió que la población objetivo del programa consistía en aquellas personas que presentasen alguna de las siguientes situaciones como consecuencia del estado de emergencia nacional provocada por el COVID-19:

1. Haber sido despedida o cesada como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por COVID-19.
2. Haber sufrido un cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo o por reducción de la jornada de trabajo.
3. Ser una persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.
4. Ser una persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.

Según el artículo 9 del Decreto 42305-MTSS-MDHIS, se definieron una serie de criterios de priorización y exclusión para el otorgamiento del BP, que permitieron determinar la prioridad de ejecución de las transferencias del programa, los cuales fueron: a) Condición de empleo, b) Rango de ingresos, c) Condición de Pobreza, d) Jefatura del Hogar, e) Sexo de la Jefatura del Hogar, f) Cantidad de dependientes, g) Edad y h) Discapacidad.

## 2.3 Mecanismos de operación

La solicitud del programa se realizaba mediante el sitio web seguro <https://proteger.go.cr>, donde la persona ingresa y suministra toda la información requerida por el formulario. La plataforma virtual 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 DNE y el Decreto que regula el Programa; funcionando como ventanilla única, en la que las personas pueden completar el formulario de solicitud, junto con su consentimiento informado, declaración jurada y la documentación de soporte respectiva. Esta plataforma virtual se encargó de recopilar los datos que posteriormente se validan y que según la valoración respectiva pasan a integrar plantillas del sistema de pagos del PRONAE, IMAS o la CNE.

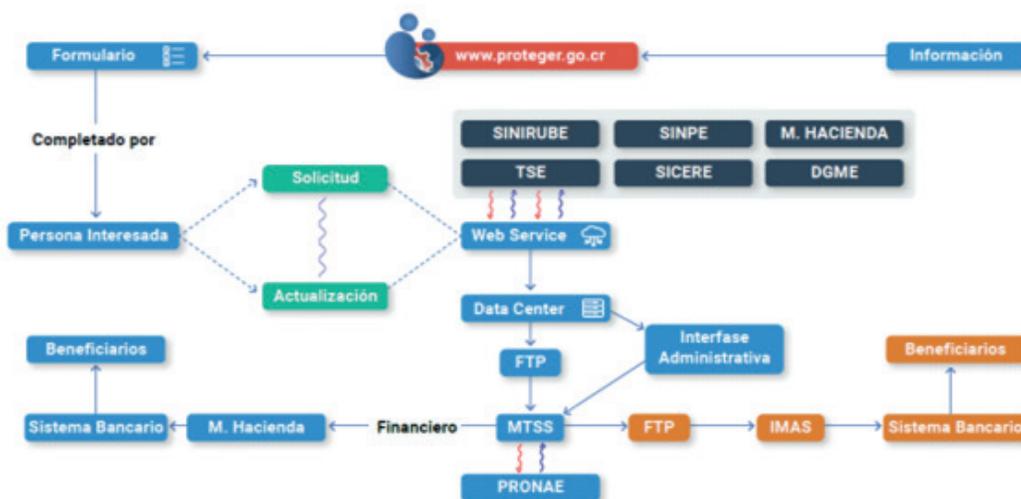
En unión a la delimitación de la población meta del programa, la persona declara bajo fe de juramento que la documentación consignada en el formulario electrónico es verdadera, principalmente, referida a los siguientes:

1. Documento de identidad vigente; Ser costarricense o extranjero regularizado.
2. Haber aceptado, bajo consentimiento informado y voluntario, el acceso a su información personal y sensible; Haber presentado la declaración jurada.
3. Ser dueña de una cuenta bancaria en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional.
4. Adjuntar una fotografía del documento de identidad por ambos lados.

Los mecanismos de validación y análisis para seleccionar a las personas beneficiarias se realizan mediante web-service. El análisis de la información se realiza consultando fuentes de información, según corresponda: el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Dirección General de Migración y Extranjería, y el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos del BCCR (Sinpe), con apego a la Ley 8968 de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales.

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 (SICERE) y la Dirección General de Migración y Extranjería.

Ilustración 4. Modelo de interoperabilidad del BP



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

Una vez aplicados los mecanismos de validación, la plataforma emite el resultado correspondiente, indicando la aprobación o denegatoria de la solicitud. Este resultado se notifica a la persona solicitante a la dirección del correo electrónico y al número telefónico facilitados como medio para recibir notificaciones. Para aquellas solicitudes aprobadas, la DNE elabora las planillas de pago y las traslada para su pago a la Dirección Financiera del MTSS, o al Área de Tecnologías de Información y Comunicación del IMAS, conforme al tipo de bono aprobado y el perfil de las personas beneficiarias. Así, como a la CNE, en el caso de la utilización de los recursos disponibles del

Fondo Nacional de Emergencia para el otorgamiento del beneficio. Tanto el MTSS y el IMAS diseñaron y emitieron procedimientos específicos para esta acción y su control.<sup>3</sup>

## 2.4 Modelo lógico

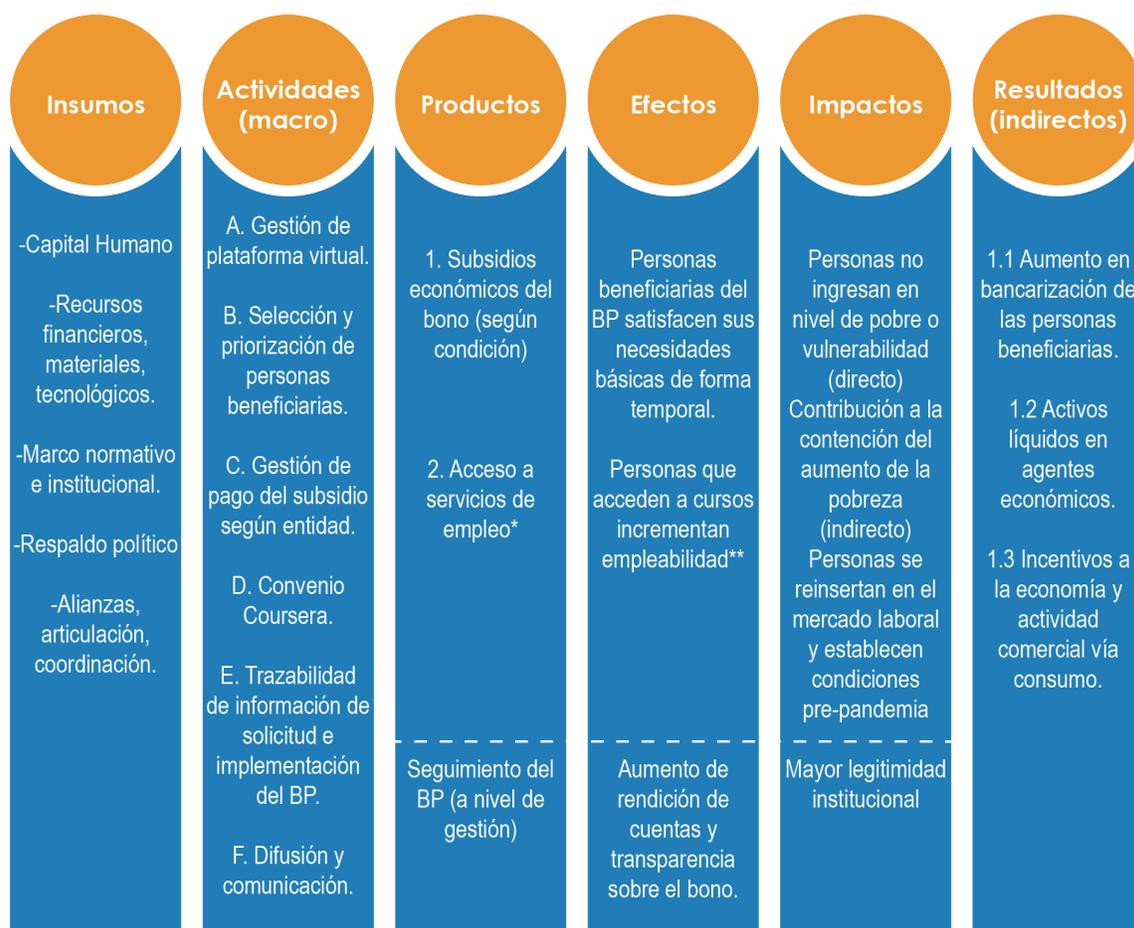
La cadena de resultados es el “(...)medio para representar el orden o lógica secuencial que subyace en la teoría de la intervención, es decir, la definición sistemática y sintética de cómo se transforman los insumos y actividades en determinados productos, y en cómo éstos interactúan en la realidad para generar resultados a nivel de efectos e impactos” (Mideplan, 2017b, p.13). En la siguiente ilustración se muestra la cadena de resultados del BP, la cual muestra la interconexión entre aspectos de gestión (insumos, actividades y productos), así como los resultados (efectos e impactos) que el programa busca lograr.

La cadena de resultados presentada parte de una construcción colectiva entre MTSS-IMAS-Mideplan para dimensionar la lógica causal del programa, del documento de teoría del programa analizado y de las entrevistas realizadas a diferentes actores donde se consigna dicha información. Siendo un ejercicio dentro de una evaluación, no constituye la versión oficial o definitiva del programa.

---

<sup>3</sup> MTSS: DNE-10.0-P-08 “Procedimiento para la Gestión de Otorgamiento del Bono Proteger” y DF-19.1-P-04 “Procedimiento para el giro de recursos a los beneficiarios del subsidio económico denominado Bono Proteger.”. IMAS: Protocolo para la atención a las personas en situación de pobreza según SINIRUBE para el otorgamiento del Bono Proteger IMAS-GG-1054-2020 e IMAS-GG-3097-2020, aprobados por la Gerencia General.

Ilustración 5. Cadena de resultados del BP



\*Capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral.

\*\*Capacidades, competencias y conocimiento para obtener empleo (habilidades proteger)

Fuente: Mideplan-MTSS-IMAS (2021), diagramado por pasante UNA-Mideplan (Héctor Arias).

## 2.5 Marco normativo

A partir del 16 de marzo del 2020, mediante Decreto Ejecutivo 42227-MP-S, se declara la Emergencia Nacional provocada por COVID-19, según el artículo 180 de la Constitución Política y en la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

El 21 de marzo del 2020, se aprueba la Ley 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." El artículo 10 de dicha norma establece que las personas trabajadoras afectadas por las disposiciones de dicha Ley "podrán acceder a los programas de desempleo existentes".

El Decreto Ejecutivo 42305-MTSS-MDHIS, Decreto de Creación del Bono Proteger, establece el marco de gestión, control y rendición de cuentas del BP, 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.<sup>4</sup>

El 30 de marzo del 2020 se publica el Decreto Ejecutivo 42272-MTSS-COMEX, mediante el cual se reforma el Reglamento del PRONAE (DE 29044 MTSS-COMEX), a efectos de incorporar 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.”

El 2 de abril de 2020 se suscribe el Convenio de Colaboración con la empresa Continuum Data Center. 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.

El 22 de abril del 2020 se aprueba la Ley 9840, Ley de Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional COVID-19 (Bono Proteger), que en su artículo 1 crea el subsidio para la atención de la condición de desempleo, suspensión temporal del contrato de trabajo o reducción de jornadas laborales, en favor de las personas trabajadoras del sector privado, los trabajadores informales y los trabajadores independientes que hayan visto sus ingresos afectados a consecuencia de la emergencia por el virus COVID-19 y mediante la generación de un diferencial del precio de los combustibles, se establece una fuente de financiamiento temporal -durante tres meses- para el otorgamiento de los subsidios del programa.

El 24 de abril del 2020 se aprueba la Ley 9841, Ley de Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 (“Ley de Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y Primera Modificación Legislativa de la Ley 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y sus reformas.”). Mediante este presupuesto se asignan recursos para el programa provenientes de la Ley 9833, “Contrato de préstamo para financiar el programa de apoyo para el fortalecimiento de las finanzas públicas, suscrito con la Corporación Andina de Fomento”.

La CNE estableció en su Plan General de la Emergencia, en agosto del 2020, que este fenómeno presentaba una particularidad distinta a otros eventos relacionada al considerarse:

*“(...)un evento en proceso de modo que los posibles daños y la crisis humanitaria que de por medio que genera no han concluido; e incluso, es una naturaleza de evento sobre el cual existe incertidumbre acerca de su comportamiento, lo que dificulta la interpretación de sus efectos. (...) “las medidas que buscan el distanciamiento tienen el efecto inmediato de paralizar la actividad social, la producción y el intercambio comercial; se reduce el consumo y se genera un efecto recesivo que en el caso de Costa Rica agrava la situación preexistente y tiene repercusiones en el corto y mediano plazo: este efecto constituye el impacto secundario de la epidemia.”*

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

<sup>4</sup> El cual fue producto de una serie de modificaciones: 42329-MTSS-MDHIS del 29/04/2020; 42453-MTSS-MDHIS del 9/07/2020; 42601-MTSS-MDHIS del 04/09/2020; 42758-MTSS-MDHIS del 10/12/2020.

*"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 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 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.

A partir del Decreto Ejecutivo 42758-MTSS-MDHIS, del 10 de diciembre del 2020, se inicia la fase de cierre del Programa, 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 su solicitud.

## 2.6 Actores

El Programa, al ser una intervención pública de emergencia contó con un equipo de trabajo Ad-Hoc, en el que participaban las siguientes instancias:

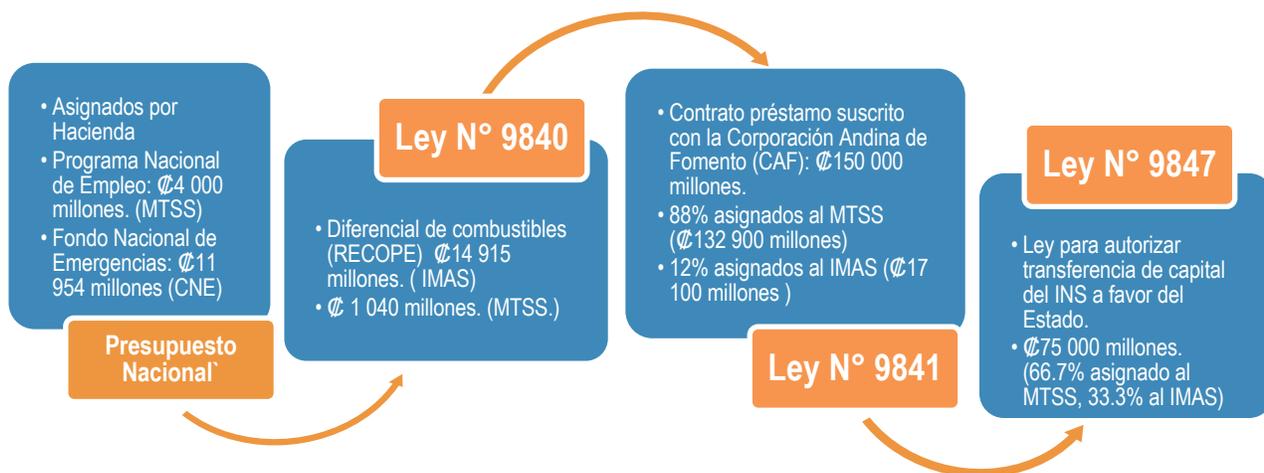
- a) Los despachos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Presidencia Ejecutiva del IMAS, como instancias de toma de decisión.
- b) Dirección Nacional de Empleo, como administrador de la Base de Datos y responsable de la correcta ejecución del Programa.
- c) Continuum Data-Center S.A, en su condición de facilitador tecnológico de la plataforma del Programa.
- d) Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), como registro de beneficiarios y como fuente de información para los procesos de selección, exclusión y priorización en el otorgamiento de los Bonos Proteger.
- e) Instancias técnicas del IMAS y del MTSS, según era requerido:
  - IMAS: Gerencia General, Subgerencias de Desarrollo Social, Soporte Administrativo, Gestión de Recursos, Asesoría Jurídica, Área de Sistemas de Información Social, Tecnologías de Información y Comunicación, Áreas de Bienestar Familiar, Regionales y Unidades Locales de Desarrollo Social.
  - MTSS: Viceministerio del Área Social, Dirección Financiera para realizar las transferencias de pagos, Dirección de Asuntos Jurídicos, Departamento de Prensa.

Los artículos 10 y 11 del DE 42305 de creación del programa, define las responsabilidades institucionales centrales vinculadas con el otorgamiento del mismo.

## 2.7 Asignación financiera

Como se consignó en la sección del marco normativo del BP, diversas leyes contribuyeron a la dotación de recursos del programa, a continuación, se muestran las diferentes fuentes de financiamiento,

Ilustración 6. Fuentes de recursos económicos del BP



Fuente: Informe Ejecutivo BP, MTSS (2021).

En términos porcentuales se distribuyen de la siguiente manera: 58,4% CAF-Ley 9841, 29,2% INS-Ley 9847, 6,2% RECOPE-Ley 9840, 4,7% CNE, 1,6% PRONAE. El monto total de presupuesto asignado para el otorgamiento de los subsidios entre Abril y Diciembre del 2020 equivale a ₡256 175 millones, distribuyéndose en las tres entidades que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Distribución presupuestaria del BP, según institución ejecutora

Institución Ejecutora	Presupuesto (millones)	Porcentaje del presupuesto
CNE	₡11 954	4,7%
IMAS	₡56 281*	22%
MTSS	₡187 940	73,4%
Total	₡256 175	100%

Fuente: Informe Ejecutivo BP, MTSS (2021).

\*Corresponde al monto de efectivo total ingresado en las cuentas institucionales del IMAS.

A partir de esta asignación financiera, el BP se configura como uno de los programas que ha tenido una mayoritaria inversión de presupuesto (alrededor del 0,9% del PIB del 2020), unido a la alta y masiva demanda de la población que vio de alguna manera afectada su condición laboral e ingresos a raíz de las consecuencias de la pandemia.

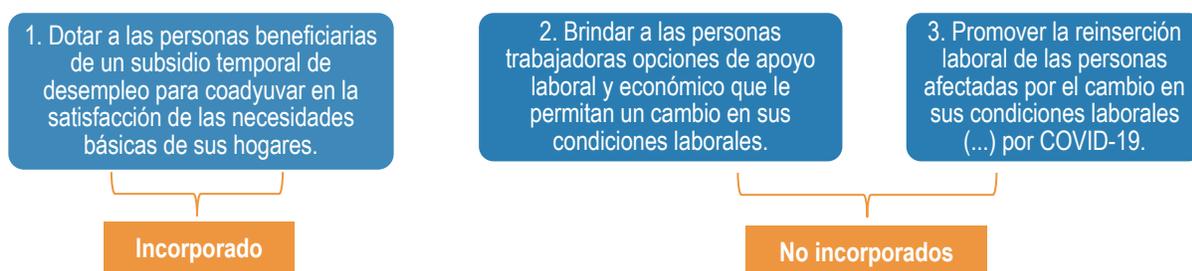
### 3. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

En este apartado se encuentra la descripción de la metodología de la evaluación, el cual consiste en describir de manera agregada las técnicas, instrumentos, métodos y fuentes de información utilizadas en la ejecución de la evaluación.

#### 3.1 Características centrales de la evaluación

El objeto evaluado es el Bono Proteger, específicamente, el subsidio temporal brindado durante abril y diciembre del 2020 a las personas que tuvieron algún grado de afectación en su condición laboral producto de la emergencia nacional por COVID-19, abarcando exclusivamente el primero de sus tres objetivos definidos en el Decreto Ejecutivo 42305 y reformas.

Ilustración 7. Objetivos del Bono Proteger incluidos en la evaluación



Fuente: Mideplan, MTSS, IMAS (2021) a partir del Decreto Ejecutivo 42305.

Ha sido desarrollada por un equipo interinstitucional del MTSS, IMAS y Mideplan (coordinación técnica), con el apoyo del Instituto de Estudios Fiscales de España mediante una asistencia técnica del Programa Euro-Social. Se siguieron las siguientes etapas.

- **Preparación** (diciembre 2020-Enero 2021): donde se configura la solicitud de evaluación, se definen los actores responsables de gestionar el proceso y se delimita el alcance preliminar a partir de las necesidades e intereses de la evaluación.
- **Diseño** (febrero-mayo 2021): permitió validar la teoría de intervención, así como identificar los resultados esperados del BP a nivel de efectos e impactos, así como las fuentes de información y el planteamiento metodológico apropiado.
- **Ejecución** (junio-octubre 2021): tuvo lugar la recopilación, sistematización, análisis y presentación de información, además de la socialización de resultados de la evaluación a distintas audiencias.

Dentro del proceso realizado, el enfoque que ha predominado en el carácter evaluativo corresponde a la sensibilidad del contexto de emergencia predominante en el que se desarrolló el programa, ya que este es particularmente importante a la hora de emitir un criterio por el orden -jurídico y material- de una intervención de Emergencia; desde esa óptica la aplicación de los criterios y parámetros de evaluación tienden a variar por las características excepcionales y extraordinarias que definen una emergencia.

## 3.2 Objetivos y alcance

El objetivo central fue “(...)evaluar los resultados (efectos e impactos) del Bono Proteger para contribuir a la toma de decisiones sobre intervenciones en contextos de emergencia y a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.” El cual se desagregó mediante los siguientes objetivos específicos (y preguntas).

1. Caracterizar la teoría de la intervención del Bono Proteger.
2. Valorar el cumplimiento de objetivos y resultados del Bono Proteger (¿Se cumplieron los objetivos del BP?), estimando sus efectos e impactos (¿Qué hubiese pasado con las personas, si no lo hubieran recibido?).
3. Determinar mejoras en la eficiencia a partir de la implementación del Bono Proteger (¿Cómo optimizar la utilización de los recursos?).
4. Generar recomendaciones y lecciones aprendidas sobre el diseño y gestión del BP.

En términos de alcance, se consideran los siguientes aspectos:

### Ilustración 8. Alcance de la evaluación



A continuación, se presenta la matriz de evaluación, la cual condensa los principales elementos metodológicos que guiaron el proceso, iniciando por las preguntas de partida que se formularon y que responden a las necesidades de información de las entidades responsables del programa, las cuales se desagregan y operacionalizan en indicadores específicos para cada una de ellas.

A partir de estas se define un conjunto de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas, en función de las diferentes fuentes de información -primaria y secundaria- que se han destacado como relevantes para darles una respuesta consistente, según lo estipula el Manual de Evaluación de Mideplan (2017).

### 3.3 Matriz

Criterios y preguntas	Indicadores	Técnicas	Instrumentos	Fuentes de información
Eficacia: ¿Se cumplió el objetivo del BP? <sup>5</sup>	Nivel de eficacia del BP (cumplimiento de objetivos y resultados esperados) → Cantidad de personas que reciben el subsidio, según tipo, sexo, condición, ubicación geográfica, región, entre otras, según entidad. → Porcentaje de personas que satisfacen sus necesidades básicas con el BP → Montos recibidos del BP según personas y hogar → Porcentaje de personas que solicitan el BP y se rechaza (según motivo) → Percepción de satisfacción de necesidades básicas a partir de recibir o no el BP → Porcentaje de cobertura y sub-cobertura del BP → Percepción de beneficiarios y no beneficiarios sobre la gestión del BP (suficiencia del monto, plataforma digital, comunicación, plazos, resolución)	Encuesta de percepción  Revisión documental y bases de datos -Minería de texto  Entrevistas	Cuestionario  Fichas de información Estadística descriptiva  Guía de entrevistas	Población beneficiaria y no beneficiaria Encuesta IMAS-CGR  Registros administrativos e informes técnicos del BP  Jerarcas IMAS-MTSS-CNE-Hacienda / Gestores del BP
Impacto: ¿Qué hubiese pasado con las personas que recibieron el BP, si no lo hubieran recibido?	Estimación del impacto del BP → Variación en el nivel de ingresos de las personas que reciben el programa (según sexo y suceso laboral) → Porcentaje de pobreza contenida temporalmente a partir del BP (según Línea Pobreza) → Porcentaje de personas que disminuyen parcial o totalmente sus ingresos → Porcentaje de la "movilidad" de la condición de pobreza de personas beneficiarias (según sexo) → Resultados no esperados del BP	Análisis estadístico-Econométrico (según alternativas)	Propensity Score Matching  Fichas de información  Análisis de contribución	ECE y ENAHO-INEC Estudio BID-PROSPERIA  Registros administrativos  Base de datos de SINIRUBE
Eficiencia: ¿Cómo optimizar la utilización de los recursos?	Nivel de eficiencia del BP (uso de recursos para el diseño e implementación) → Grado de suficiencia del BP (según % de pérdida de jornada laboral) → Grado de funcionalidad de la focalización del BP → Porcentaje de ejecución presupuestaria según entidad	Spending review Estadística descriptiva  Análisis presupuestal Encuesta Entrevistas	Diagramas sankey Money-map  Análisis de simulación  Cuestionario Guía de entrevistas	Registros administrativos e informes financieros del BP  Población beneficiaria y no beneficiaria Jerarcas IMAS-MTSS-CNE-Hacienda / Gestores del BP

Fuente: Mideplan-MTSS-IMAS (2021)

<sup>5</sup> Referido al objetivo relacionado con el subsidio económico para coadyuvar a la satisfacción de necesidades básicas.

## 3.4 Técnicas de recopilación de información

### 3.4.1 Revisión documental:

Se enfocó principalmente en aportar referencias para contestar a la pregunta 1 de la evaluación para conocer el grado en que los objetivos del BP han sido alcanzados, así como para la pregunta 3 con la intención de identificar la eficiencia en el uso de los recursos en la ejecución del programa, entre los documentos fuente de información se encuentran los siguientes:

- Marco normativo del BP (Decretos, directrices, circulares).
- Documentos programáticos (teorema preliminar) y matriz de riesgos.
- Procedimientos del BP (Selección de beneficiarios, Pago-protocolo, atención denuncias).
- Datos de implementación del BP (según temporalidad, indicadores de producto).
- Informes sobre asignación presupuestaria (Según fuente, montos y otros aspectos económicos), liquidación presupuestaria, fechas de ejecución.
- Estudios de referencia BID-PROSPERIA, CEPAL, BID.
- Informes de auditorías CGR.
- Notas de prensa sobre el BP (según medio y fecha).
- Formulario de solicitud del Bono Proteger.

### 3.4.2 Entrevistas:

Se dirigieron a la generación de información sobre el diseño, gestión y seguimiento del BP, en particular, consultando a actores claves (personal jerárquico, directivo y técnico del MTSS y de IMAS, CNE, MH) sobre aspectos a mantener y por mejorar en dichas etapas del programa bajo contextos de emergencia, lo que posteriormente llevó a identificar tendencias entre la información y a partir de estas formular aprendizajes para fortalecer futuras actuaciones bajo este escenario. Asimismo, las entrevistas se orientan a ampliar las perspectivas sobre el cumplimiento de los objetivos del programa. Las entrevistas se realizaron de manera virtual. Para resguardar la confidencialidad de la información aportada bajo esta técnica, dentro del texto se incluyen referencias textuales y se citan mediante una codificación. El anexo 1 incluye el listado de personas entrevistadas.

### 3.4.3 Encuesta:

El objetivo general de la encuesta fue recoger información para responder las tres preguntas de evaluación, considerando aspectos relacionados con la eficacia del bono e incluyó referencias del contexto laboral antes de la pandemia, la valoración de los trámites para solicitar el Bono y los usos de los recursos facilitados y la satisfacción de las necesidades básicas, para identificar áreas de mejora para el diseño y gestión de programas en emergencias nacionales.

- El cuestionario se aplicó entre junio y julio del 2021 de manera virtual (plataforma google forms) se ha estructurado en torno a los objetivos principales que persiguen cada una de las preguntas de evaluación. Asimismo, se han definido en total 36 preguntas combinando entre abiertas, semi-abiertas y cerradas, combinando escalas, pre definiendo el tipo de respuesta que mejor se ajusta en términos de fiabilidad del fenómeno a explorar y con el menor efecto de sugestión sobre la persona encuestada.
- La muestra se seleccionó de manera aleatoria, a partir de la base de datos de la DNE-MTSS (febrero, 2021) y presenta un grado de confiabilidad del 95%, con margen de error del 5%, es representativa a nivel de las variables de provincia, escolaridad y condición laboral. Se aplica a dos poblaciones:
  - Personas que solicitaron y recibieron el Bono Proteger, con una muestra de 411 personas en total, responden 34 de las 36 preguntas del cuestionario.

- Personas que solicitaron y no recibieron el Bono Proteger, con una muestra de 400 personas en total, responden 24 de las 36 preguntas del cuestionario.
- En el anexo 2 se incluye una caracterización de las personas encuestadas, que incluye variables socio-económicas.

#### 3.4.4 Spending Review:

El objetivo del Spending Review es la búsqueda de ahorros en el gasto público por parte de la administración pública, donde “ahorro” no se debe entender como “reducción”, sino como “mejora”, por tanto, se asume con un carácter de aprendizaje, analizando lo ocurrido con el BP y contemplando alternativas de actuación en adelante.

- Un SR implica utilización de diferentes metodologías de evaluación que permitan la generación de evidencia que ayuden a tomar decisiones más informadas a nivel político, directivo, técnico y administrativo, permitiendo tener un gasto de mayor calidad y con valor añadido, entendiendo esta calidad, como el logro del objetivo por el cual esta intervención pública fue creada, haciendo un uso de los recursos razonable.
- Para la generación de evidencia se utilizó el “visual analytics” empleando diagramas de Sankey que permiten ofrecer una imagen sobre el origen y distribución de los recursos, generando un mapa del dinero.
- Sobre la mejora en el diseño del programa, que influye sobre la focalización de BP se realizan ejercicios de simulación, empleando la Encuesta Continua de Empleo del INEC para diferentes trimestres, que permiten evaluar las implicaciones de una propuesta de modificación de los requisitos de mercado laboral establecidos en el programa BP, determinando los efectos sobre la población potencial del programa y las implicaciones presupuestarias de ello.
- Además, se plantea una simulación sobre la incorporación de criterios adicionales a la hora de asignar el BP, analizando el efecto que tiene que incluir criterios de ingresos del hogar en función de su cobertura. Este tipo de análisis permite visualizar espacios de mejora hacia un uso óptimo de los recursos y a la identificación de espacios de mejora que incrementen la calidad del diseño y gestión de intervenciones en tiempos de emergencia.

#### 3.4.5 Revisión bases de datos:

Se realizó la revisión de las siguientes bases de datos:

- DNE (BP 2020).
- INEC-ECE (IT 2019-IVT2020).
- SINIRUBE (Personas beneficiarias del BP, 2020).

### 3.5 Análisis de información

El análisis de la información ha aplicado diversas técnicas a partir del tipo de información que se logró recopilar, entre ellas la estadística descriptiva, inferencial, análisis econométrico, minería de texto, entre otras, que ha implicado la utilización de procesadores de datos como Excel y paquetes informáticos especializados como SAS, Stata, R, MAXQDA.

#### 3.5.1 Método Delphi: Diseño del BP

Para determinar el grado de consistencia del BP, siguiendo el método Delphi, se ha aplicado –bajo ciertas adaptaciones metodológicas- la herramienta de evaluabilidad de Mideplan (2017), la cual define los parámetros de lo que sería un documento de diseño y planificación consistente de una intervención pública. Esta metodología integra cuatro perspectivas (Planificación, Información, Actores y Recursos), que se desagregan en una serie de variables (modelo lógico, calidad, rendición de cuentas, temporalidad, entre otras), que por medio de una puntuación y promedios simples, brinda un parámetro base de análisis para valorar el programa.

Esta aplicación se ha realizado desde las tres instituciones involucradas en la gestión de la evaluación, con la finalidad de tener una combinación de valoraciones y asegurar cierta variabilidad.

**Ilustración 9. Modelo de evaluabilidad de una intervención pública**



Fuente: Guía de Evaluabilidad, Mideplan (2017).

Según el puntaje obtenido globalmente, se clasifica el nivel de evaluabilidad del programa en una categoría (Alto, medio, bajo), la cual da cuenta de la robustez e integralidad del diseño del programa. Es necesario indicar que el análisis considera la información actualizada y definida del programa para el 2021, la cual fue facilitada mayormente por el MTSS y el IMAS, también se utilizan otras fuentes de información como informes de la CGR e insumos disponibles en la web del BP como referencia para apoyar el criterio valorativo.

### 3.5.2 Percepción del Desempeño del Bono Proteger

A partir de la información obtenida de la encuesta, se construyó un índice que permite medir el desempeño del BP a partir de la percepción de las personas que solicitaron el subsidio, incluyendo aquellas que lo recibieron, como las que no fueron beneficiarias con el fin de obtener una medición más objetiva. El índice pretende medir aspectos relacionados con la gestión del programa basado en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Composición del Índice de desempeño del BP**

Sub dimensión	Contenido	Preguntas <sup>6</sup>
Tiempo	Esta dimensión refiere a la inversión temporal que las personas han realizado para completar la solicitud del subsidio económico del BP, que tan ágil y eficiente fue esta solicitud, desde el momento inicial hasta que culmina	¿Cuánto tiempo le tomó completar el formulario de solicitud del BP? ¿Cómo valora la cantidad de tiempo invertido para rellenar y subir la información del formulario? Spearman's rank correlation rho: 0.334604

<sup>6</sup> Debido a que la mayoría de preguntas y la configuración de las opciones de respuesta, refiere a variables cualitativas ordinales, se realiza una transformación basado en una escala estandarizada (1 a 5, donde 1 refiere a la opinión más positiva y 5 a la opinión menos positiva o negativa-) a fin de obtener un valor cuantitativo para cada respuesta.

Sub dimensión	Contenido	Preguntas <sup>6</sup>
Plataforma	Para valorar la plataforma se consulta sobre la ocurrencia de algún inconveniente o falla en el portal y el grado de autonomía para transitar dentro de la página, lo que da cuenta de su accesibilidad de cara a la persona solicitante	¿Tuvo problemas con el funcionamiento de la página electrónica para registrar su solicitud? ¿Cuáles de las siguientes formas utilizó para llenar el formulario de solicitud? Spearman's rank correlation rho: 0.109303
Trámites	Se entienden como los requisitos e información solicitada que forman parte de la solicitud para acceder al subsidio otorgado por el programa. Particularmente se consulta sobre la cantidad y la facilidad en completarlos	¿Eran pocos trámites? ¿Se completaron fácilmente?  Spearman's rank correlation rho: 0.38259
Comunicación <sup>7</sup>	Para valorar esta dimensión a efectos de tener una medición de manera más integral se ha decidido conjugar preguntas relacionadas con el factor comunicación en distintos puntos del proceso de solicitud	¿Me comunicaron la resolución de la solicitud? PB y PNB* ¿Por qué no recibió el Bono? PNB ¿Recibe comunicación del depósito? PB Spearman's rank correlation rho: 0.478185

\* PB: Persona beneficiaria del bono Proteger / PNB: Persona no beneficiaria.

Se realizaron una serie de correlaciones para verificar a priori diferencias en las respuestas entre ambos grupos y las mismas no mostraron una mayor variabilidad, lo que refleja que la condición de ser o no beneficiario no es significativa a la hora de brindar la percepción sobre los ítems consultados en la encuesta.

Gráfico 5. Correlaciones de las sub-dimensiones del ID-BP



<sup>7</sup> La combinación de las opiniones en las respuestas de los distintos grupos (PB y PNB) y por el tipo de respuesta brindada (combinando escalas dicotómicas y de 3 niveles), introduce una variabilidad alta dentro de la dimensión y posteriormente en la incorporación dentro del índice. Considerando que la \*comunicación\* es rescatado por la percepción de las personas usuarias como un factor de mejora importante dentro de la encuesta, y se encuentra dentro de los procedimientos de la gestión del programa se opta por mantenerla dentro del índice a pesar de este detalle metodológico.

Ilustración 10. Componentes del Índice



Fuente: Mideplan (2021), diagramado por pasante UNA-Mideplan (Héctor Arias)

La información de la encuesta también se utiliza para valorar la eficacia del bono en cuanto a los objetivos y resultados esperados, logrando aportar referencias desde la perspectiva de las personas beneficiarias sobre el uso de los recursos facilitados y sobre recomendaciones de mejora en la gestión de programas sociales en contextos de emergencia.

Sobre ello se han agrupado y sistematizado una serie de preguntas relacionadas con dichos factores y según el tipo de datos aportados (cualitativo o cuantitativo) se han aplicado técnicas de análisis como la estadística descriptiva (distribución de frecuencias, promedios), así como la minería de texto bajo análisis no supervisado y procesamiento de lenguaje natural para identificar tendencias y patrones en la información brindada con la finalidad de dar respuesta a las preguntas de evaluación.

### 3.5.3 Impacto del Bono Proteger

La valoración del impacto del BP ha sido configurado por la efectividad que tiene sobre el nivel de ingresos de los hogares recibirlo o no, contribuyendo a reducir las posibilidades de caer en pobreza, el punto de partida se establece como el otorgamiento de la transferencia monetaria directa a las personas que han tenido variación en su condición laboral o de ingresos supone -condiciones de elegibilidad y priorización de personas- la posibilidad de satisfacer necesidades dentro del hogar. El diagrama de análisis sería el siguiente:

Recibir bono proteger (x) → Ingreso per cápita del hogar (y)

Para ello se utiliza información de la ECE de los años 2019 y 2020 seleccionando personas que, a lo largo de 2020, han sido despedidos o sufrieron una reducción de su jornada laboral, donde algunos de ellos reciben posteriormente “bono proteger” – grupo de tratamiento – y otros no “grupo de control”.

Dado que el “suceso” clave es “pérdida de empleo o reducción de jornada” y considerando los criterios para poder recibir el BP, la variable “suceso” estaría dada por un valor de 1, en el caso de

1. La persona en el trimestre “t” tenía empleo y en el trimestre “t+1” está desempleado.
2. La persona trabaja y tiene una jornada de X horas en el trimestre “t”.
3. en el trimestre “t+1” continúa trabajando pero se ha producido una reducción de jornada.

En el caso contrario el valor de la variable se establece en 0.

Considerando las diferentes olas de información disponible de la ECE, se genera una base de datos con estructura de panel, donde el momento de tiempo donde ocurre el “suceso” toma el valor “0”. Con esta referencia, si se dispone de información del trimestre anterior estaría en el momento “t-1”, mientras que si se dispone de información el trimestre posterior al “suceso” estaría en “t+1”. Dado que la ECE es un panel rotante, como máximo se dispone de 4 momentos de tiempo para una persona que pierde el trabajo o tiene reducción de jornada. A continuación, se muestra un ejemplo de la estructura de base de datos que se emplea en la evaluación.

**Tabla 2. Estructura de datos para evaluar el impacto del BP**

individuo	tiempo	suceso	Año	trimestre	BP	ingreso hogar
1	-2	desemp	2019	3	0	x
1	-1	desemp	2019	4	0	x
1	0	desemp	2020	1	0	x
1	1	desemp	2020	2	0	x
2	-1	redjor	2020	1	1	x
2	0	redjor	2020	2	1	x
2	1	redjor	2020	3	1	x
2	2	redjor	2020	4	1	x
3	-3	desemp	2019	3	0	x
3	-2	desemp	2019	4	0	x
3	-1	desemp	2020	1	0	x
3	0	desem	2020	2	0	x

Se presenta información de 3 individuos que durante 2019-2020 han perdido el trabajo o sufren una reducción de jornada. La línea de color gris indica el momento en que ocurre el “suceso”, por ejemplo, el ind1 es despedido el primer trimestre de 2020, por ese motivo “tiempo =0” y a partir de esa referencia, periodos anteriores (2 trimestres de 2019 toman valor “-2” y “-1”), mientras que el 2 trimestre de 2020 se le asigna el “tiempo=1”.

El individuo 2 sufre una reducción de jornada el 2º trimestre de 2020, que es el momento de referencia tiempo =0 y el resto de trimestres se asignan en función de la posición que ocupan en relación a ese momento. Además, recibe el bono proteger y por eso pertenece al grupo de tratamiento, mientras que los otros dos (ind1 y ind3) pertenecen al grupo de comparación.

## Diseño de evaluación de impacto

A la hora de proponer un diseño de evaluación, es necesario tener en cuenta todas las variables observables que pueden afectar a que una persona sea beneficiaria del BP y a su empleabilidad. Considerando el programa bajo análisis y la base de datos disponible, la asignación de los individuos a tratamiento o control no se produce de manera aleatoria, por lo que es necesario emplear un diseño cuasi-experimental que anule el sesgo de estimación, por lo que se aplica el método de Propensity Score Matching (PSM).

El objetivo de este método es seleccionar un grupo dentro de los no beneficiarios (personas que pierden el trabajo/tienen reducción jornada y que no reciben el BP) que sean lo más parecidos posible al grupo de beneficiarios del programa (personas que tras perder trabajo o reducción de jornada si reciben el bono proteger) excepto por el hecho de ser beneficiarias del programa (Rosenbaum y Rubin, 1985). La implementación más común es el emparejamiento de pares uno a uno, en el que los pares de tratados y controles se forman de tal manera que tienen valores de la probabilidad  $P(D=1 | X=x)$  similares. Una vez se ha formado una muestra emparejada, el efecto del tratamiento se estima comparando directamente los resultados entre los individuos tratados y de control emparejados.

Para valorar el impacto del BP sobre los ingresos en el hogar, la variable de resultado donde se mide el impacto del programa es el ingreso per cápita del hogar de ambos grupos de personas. Esta variable se obtiene, como la suma de todos los ingresos laborales y de transferencias de todos los miembros de un hogar, dividido el número total de miembros del hogar. Por lo tanto, la hipótesis nula a analizar es:

$$H_0: E(\text{ingreso percapita hogar})_{\text{proteger}} = E(\text{ingreso percapita hogar})_{\text{control}}$$

$$H_a: E(\text{ingreso percapita hogar})_{\text{proteger}} \neq E(\text{ingreso percapita hogar})_{\text{control}}$$

Si no se rechaza la hipótesis nula, se asumiría que el ingreso per cápita de un hogar en el que un miembro ha recibido el BP no presenta diferencias significativas respecto al ingreso que el hogar hubiera tenido en el caso de no recibir el bono (dado por personas que no recibieron dicho apoyo). La estimación del impacto del tratamiento, mediante PSM, se puede describir en tres etapas (ver anexo 03 para más detalles):

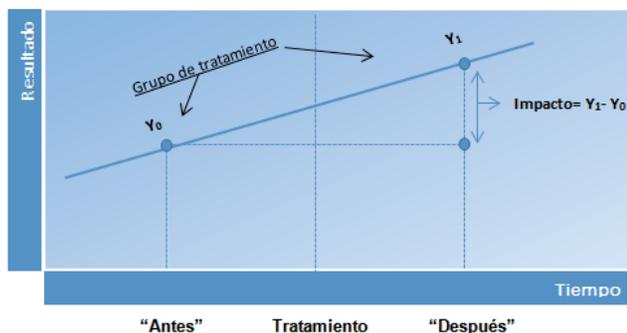
1. Estimación del puntaje de propensión, es decir, la probabilidad de recibir tratamiento.
2. Evaluar el apoyo común y la prueba de equilibrio.
3. Estimación del impacto (tratamiento promedio en unidades tratadas) y su significancia estadística (Pérez y Moral-Arce, 2015).

## Análisis de contribución

De manera complementaria, se plantea un diseño no experimental “antes y después” bajo un análisis de contribución, donde se mide el resultado del programa mediante un seguimiento temporal de una variable de resultado de las personas participantes, por medio de la diferencia entre la situación anterior y la situación posterior a una intervención, comparando únicamente la situación de los participantes después del programa con la situación del mismo grupo antes de iniciar su participación en él (Blasco y Casado, 2009).

A partir de la base de datos anonimizada del BP contenida en SINIRUBE, quién suministró información de 724325 personas que accedieron al programa, conteniendo una serie de variables descriptoras como provincia, edad, sexo, situación de pobreza, entre otras. Con base en ello detectar la “movilidad” en la situación de pobreza:

- “Antes”: Al momento de la solicitud del subsidio (línea base).
- “Después”: con fecha de corte al abril del 2021 (después).



Este análisis no busca determinar con fiabilidad los efectos del programa en la pobreza –siendo un fenómeno multi-causal, complejo y de mediano/largo plazo-, por ende, debería leerse como un aporte adicional para aproximarse a lo que serían resultados en dicha dirección.

## 4. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Este capítulo, recopila los hallazgos encontrados durante este proceso evaluativo. Se realiza un ejercicio de triangulación de las fuentes utilizadas y las técnicas aplicadas considerando información primaria (entrevistas, encuestas) e información obtenida de la revisión de fuentes secundarias (revisión documental).

### 4.1 ¿Se cumplieron los objetivos del BP?

En esta sección se aborda el criterio de eficacia, orientado al cumplimiento de objetivos del BP, específicamente, el relacionado con la entrega del subsidio económico temporal. Considerando una perspectiva amplia de este criterio, el análisis del apartado será valorar el ciclo del programa, desde su diseño, los mecanismos de implementación, culminando con la entrega del servicio (subsidio) a las personas, ya que precisamente estos aspectos son determinantes para el logro o no del objetivo identificado.

#### 2.1.1 Diseño del BP

El Decreto Ejecutivo 42305 - MTSS - MDHIS Creación del Programa Proteger constituye el principal referente para analizar el diseño del BP, siendo que acuerpa los aspectos de conceptualización principales del programa definidos por un conjunto de actores responsable; el análisis también considera documentos relevantes como la matriz de riesgos, la teoría del programa, análisis de escenarios y en general el contexto a partir del cual se formula el BP. A propósito la CEPAL (2020) mencionaba que.

*A pesar de que han transcurrido más de seis meses desde que inició la pandemia, aún no se sabe cuánto más durará la crisis que está generando ni la forma que tendrá la recuperación o lo que muchos han dado en llamar la “nueva normalidad”. Es evidente que “cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos” y que, “en cualquier escenario, algunos de los mecanismos tradicionales de mercado podrían no ser suficientes para enfrentarla debido a la interrupción de las actividades productivas y la consiguiente contracción de demanda” (p.13)*

En primera instancia, es necesario señalar que, como es tradicional en la gestión de intervenciones públicas, la formulación del programa tuvo un momento específico y acotado en el tiempo (aproximadamente 4 semanas) y en la fase de implementación se presentó la necesidad de ajustar algunos elementos del diseño, más que todo hacia la concreción y especificación, aspecto que se considera comprensible por la alta incertidumbre dentro de la que se configura el diseño inicial del programa, así como por las características previstas (masivo, virtualizado, auto-gestionado, entre otras) dentro del contexto definido.

Esta evaluación analiza el diseño, una vez transcurridos estos ajustes, promovidos por diversas instancias de control como auditorías internas y del ente contralor, disposiciones ministeriales y contribuciones por parte de organizaciones de sociedad civil y academia que -entre otras acciones- elaboraron un índice de transparencia sobre el programa.

Uno de los principales aspectos del diseño del programa es el direccionamiento estratégico desde el más alto nivel político, siendo que ha sido rescatado por la diversidad de actores entrevistados, que señalan la configuración de una estructura política (mesa de protección social y grupos técnicos de apoyo) que analizó y coordinó la identificación de las acciones requeridas según las necesidades de la población desde diversos espacios de respuesta institucional, permitiendo agrupar las instituciones en una lógica de programación de cara a la emergencia desde la máxima del resguardo de la paz social por el contexto de restricciones a la movilidad,

desaceleración de la actividad económica, la pérdida de empleos e ingresos y los efectos en el consumo de los hogares para satisfacer necesidades básicas.

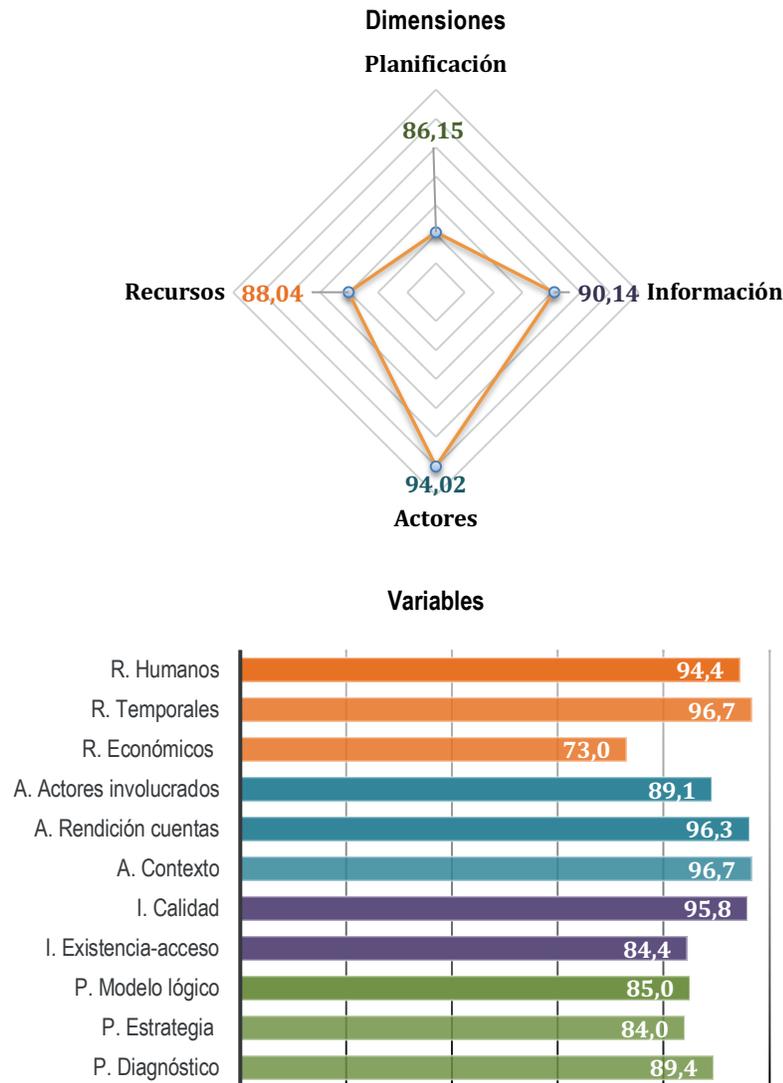
En este ínterin, se vuelve crucial considerar el factor tiempo y la incertidumbre en los procesos de toma de decisiones, lo que añadió complejidad en el diseño del BP, particularmente, se plantea la disyuntiva entre el dotar de mayor rigor y dedicación de más espacios al análisis de aspectos programáticos, contra la celeridad en la respuesta estatal, es decir, el hacer llegar de manera oportuna algún tipo de apoyo a colectivos en situación de riesgo social y con ello contribuir a la mitigación de los efectos de la pandemia. Al respecto una de las personas entrevistadas precisó que:

*No existen en este país herramientas que nos permitan formular en medio de una emergencia, pero la Contraloría nos pedía apearnos al esquema tradicional. Parte de nuestras dificultades fueron temas de formulación ordinaria. Se requiere generar para el país herramientas del planeamiento en circunstancias complejas. Debemos contar con mecanismos claros para estar preparados y actuar. (Informante 8, comunicación personal, 25 de junio 2021)*

Estos elementos permitieron el diseño de un programa abordando los contenidos centrales o clásicos, aunque con ciertos vacíos, que posteriormente se fueron detallando hasta completar un grado de alineación con el enfoque de gestión para resultados en el desarrollo, lo cual da cuenta de la flexibilidad del proceso de planificación de esta intervención en un contexto de emergencia y el interés de los actores gubernamentales por disponer de un diseño riguroso, lo cual es visible en las reformas al Decreto Ejecutivo y la documentación de respaldo que se gesta una vez que el programa inicia su implementación.

Para aproximarse a una valoración del diseño del programa se ha utilizado la herramienta de evaluabilidad de Mideplan (2017), la cual 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. Bajo esta metodología, el **diseño del BP** obtiene una puntuación de 89,60%, siendo un valor que denota una alta consistencia.

Gráfico 6. Análisis del diseño del BP, porcentajes

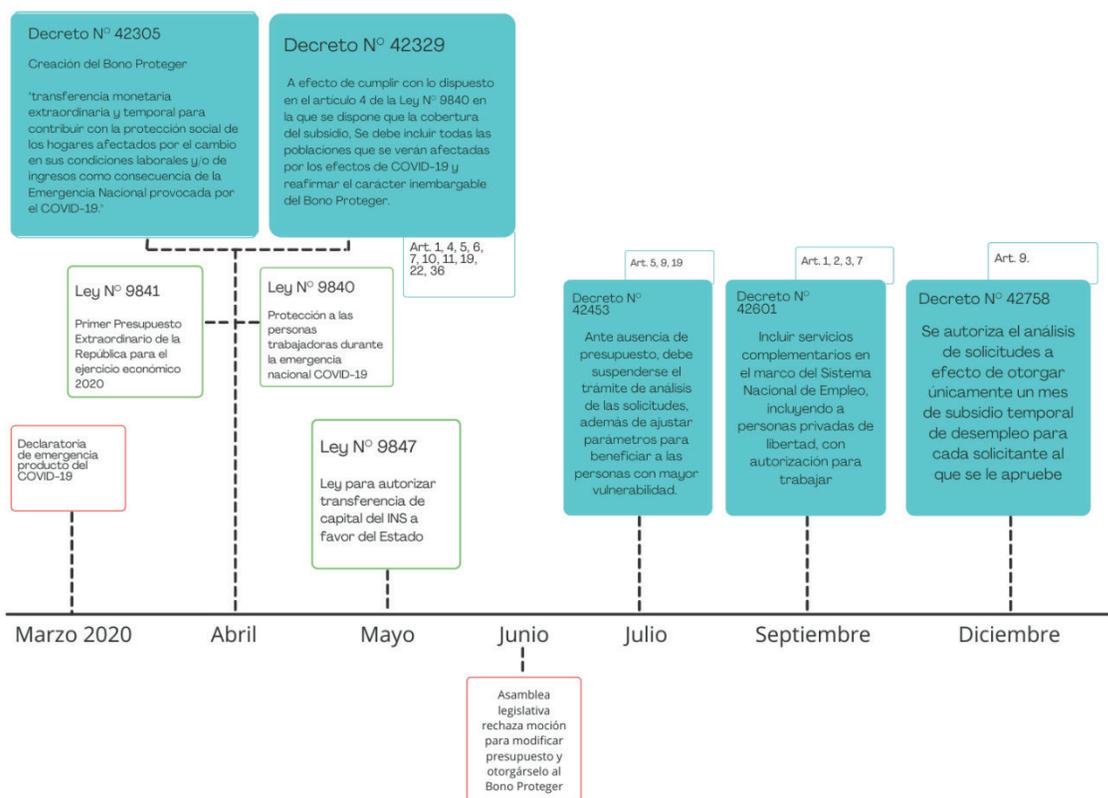


Seguidamente, se muestran aspectos claves en el diseño del programa, utilizando principalmente la información sistematizada de las entrevistas y análisis documental realizado.

## Marco normativo

El Decreto Ejecutivo de creación del programa fue objeto de cuatro modificaciones, con niveles de profundidad y propósitos diferentes, particularmente la primera reforma bajo el DE 42329-MTSSMDHIS donde se modifican 10 de sus 36 artículos con la finalidad de adecuar una serie de parámetros sobre los perfiles de su cobertura y con ello disponer de un marco normativo lo más preciso y adecuado a las necesidades requeridas para su implementación, así como para suprimir los grados de interpretación entre distintos actores que de alguna forma interactuaban e intervenían en el marco del programa.

## Ilustración 11. Modificaciones normativas del BP e hitos centrales



Fuente: Elaboración de Héctor Arias, Pasante UEV-UNA.

Estas adaptaciones pueden considerarse un factor que contrarreste el grado de pertinencia e integralidad del diseño del programa, pues lo ideal sería haber dispuesto de un diseño lo más riguroso y detallado posible de entrada, lo cual deja de ser una posibilidad real por el contexto acontecido en su momento. Sin embargo, al mismo tiempo esta característica de adaptación intermitente del diseño del programa ante el contexto constituye una fortaleza, pues le permitió a la intervención ajustar su planificación a pesar de no disponer de un flujo de información amplio y disminuir la incertidumbre sobre su operación en medio de la pandemia, precisando aspectos sobre las necesidades, la operación en medio de una emergencia nacional, la definición rigurosa de los criterios de selección de personas beneficiarias, priorización del beneficio, mecanismos de gestión, establecimiento de contingencias, alternativas de rendición de cuentas, entre otros.

## Coherencia de la estrategia

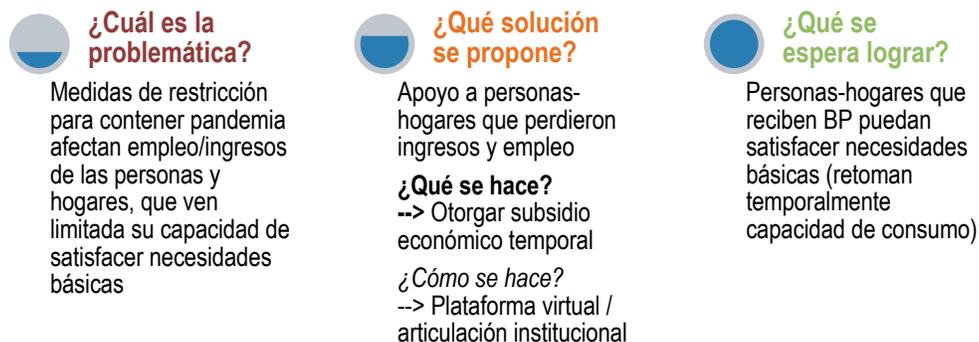
El acierto de una estrategia en gran medida depende de qué tan fina haya sido la identificación del problema o situación que pretende atenderse, en el caso del BP se observa una identificación certera del punto de origen a resolver, logrando desgranar una lógica causal específica teniendo una causa (modificación de situación laboral por COVID) y su consecuencia (reducción de ingresos --> se reduce posibilidad de satisfacer necesidades).

*El impacto del COVID-19 en el ámbito social está siendo muy fuerte. (...) está afectando de manera creciente el aumento del desempleo y el subempleo, pero también disminuye la calidad del trabajo a través de la reducción de salarios, el consumo de bienes y servicios y el acceso a la protección social. Y esto golpea sobre todo a los amplios estratos de población que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a*

*aquellas personas que trabajan en el sector informal y en actividades más expuestas a reducciones salariales y despidos. (CEPAL, 2021b, p. 14)*

A partir de la problemática existente se identifica un planteamiento conceptual del programa 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 CEPAL en su “Informe Especial COVID-19 No 3: El desafío social en tiempos del COVID-19”, (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 extremadamente vulnerable y que no necesariamente estaban incluidas en los programas sociales existentes antes de la pandemia. La siguiente ilustración muestra los aspectos mencionados anteriormente

#### Ilustración 12. Estrategia lógica del BP

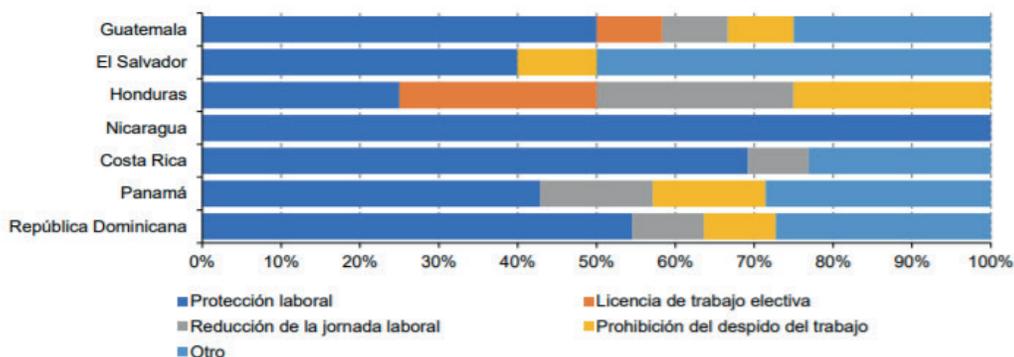


El BP tomó como insumo el estudio de experiencias internacionales en intervenciones similares, las recomendaciones de una serie de organismos (BM, OCDE, CEPAL), la consulta y acompañamiento de especialistas en la temática de protección social y el análisis de distintas alternativas de actuación utilizando la prospección, el diseño de escenarios de afectación, un balance de las necesidades de consumo de las personas, así como la composición de los hogares, la cantidad de hogares posiblemente afectados, el costo de la canasta básica y las condiciones fiscales del país, para proponer una “solución” adecuada y acorde a la problemática existente, atacando las consecuencias identificadas –con un carácter temporal–.

*Una crisis económica ejercería impactos importantes sobre las condiciones de vida de muchos hogares que no eran pobres, al verse afectada su situación laboral y sus ingresos. El Estado, a través de los programas sociales, podría ayudarles a mejorar estas circunstancias. (...) La política social logra reducir, cada vez con mayor fuerza, las desigualdades procedentes del mercado laboral y complementar los ingresos estancados de los hogares, en especial de los más pobres. Este impacto positivo se consigue a partir de un amplio acervo de políticas sociales universales, contributivas y focalizadas. (PEN, 2020)*

Esta estrategia se encuentra dentro de la tendencia internacional como se muestra a continuación.

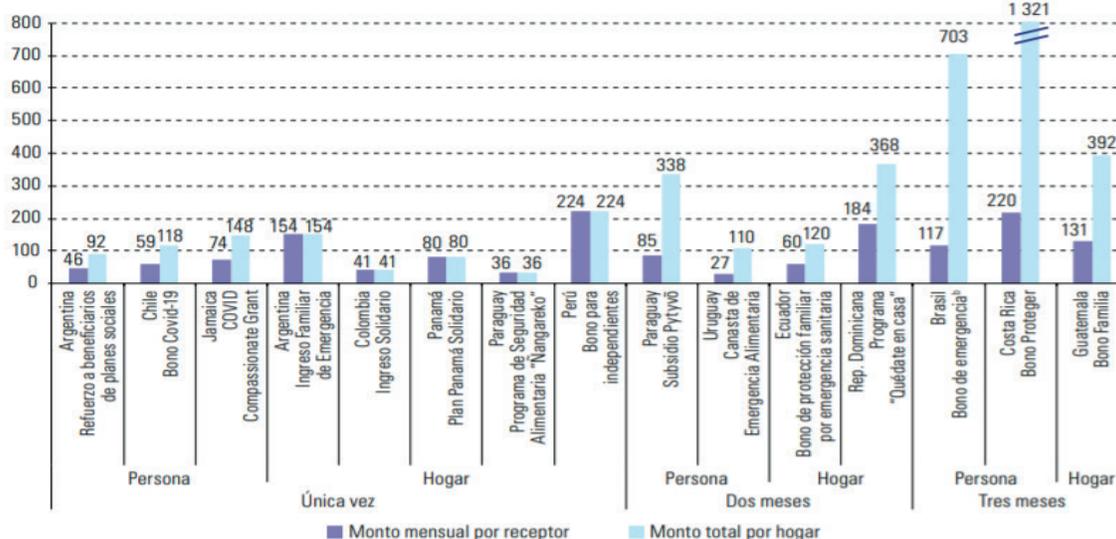
Gráfico 7. Medidas en materia laboral adoptadas para hacer frente al COVID-19 por país y área



Fuente: CEPAL (2021b).

Todos los países (excepto Nicaragua) han realizado transferencias monetarias a familias en situación de vulnerabilidad y con mayor afectación por los efectos de la pandemia. El esquema implementado en Costa Rica es el más amplio de la subregión; combina modalidades y mecanismos existentes antes de la pandemia con otros que se crearon o adecuaron para responder de manera más pertinente a sus efectos. (CEPAL, 2021b, p. 35).

Gráfico 8. Monto de las transferencias dirigidas a trabajadores informales en ALC, 2020



Fuente: CEPAL (2020a).

Dentro del documento de programa del BP se encuentran los elementos que caracterizan su planificación, el principal aspecto dentro de esta dimensión refiere al diagnóstico el cual obtiene un puntaje alto. Seguido del modelo lógico, bajo la concepción de la cadena de resultados, la cual obtiene un puntaje de 85%, debido a que se identifica una trazabilidad intermedia entre los eslabones de *productos* → *efectos* → *impactos*, tanto a nivel de enunciados como con los factores de medición: indicadores, líneas bases, medios de verificación entre otros de estos.

De la misma manera sobre la "estrategia", aunque esta se ha evidenciado que presenta una alta calidad en términos teóricos, gozando de consistencia y pertinencia, se visualizan imprecisiones conceptuales a la hora de acompañar los objetivos y resultados previstos con sus factores de cuantificación y medición, mayormente las

metas e indicadores, que limitan la posibilidad de tener una mayor integralidad y profundidad en la fase de implementación, mediante el seguimiento al programa –principalmente concentrado en los eslabones de “gestión”: *insumos* → *actividades* → *productos*.

## Coordinación interinstitucional

Las entidades involucradas en el programa concretan, una propuesta de intervención que 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 –PROCI-), 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.

En general, la mayoría de los países optó por usar las instancias de coordinación intergubernamental, de asesoría o implementación que ya tenían establecidos en las normas e institucionalidad existente antes de la pandemia. En este sentido, los gabinetes, consejos de gobierno o figuras análogas se convirtieron en las instancias de coordinación estratégica de las acciones de los diferentes gobiernos, las instancias rectoras de la atención de emergencia y riesgo lideraron los aspectos operacionales y los ministerios de salud ejercieron la autoridad y rectoría en materia sanitaria. (CEPAL, 2021b. p. 50)

El Decreto de creación del programa estableció los roles y funciones principales de una serie de actores involucrados y a partir de esta definición se derivaron diversas coordinaciones inter-institucionales tanto políticas, directivas y administrativas para posibilitar el desarrollo del programa. Adicionalmente el factor tiempo es crucial a la hora de analizar la coordinación inter-institucional, la cual suele invertir una cantidad importante del recurso temporal dentro de la Administración Pública. Es notable la actuación de las distintas entidades, considerando los plazos para realizar el conjunto de acciones, a fin de brindar una respuesta a la ciudadanía ante las complicaciones que estaban enfrentando en los primeros meses de la pandemia, que además cumpliera con las exigencias del marco normativo vigente, impuesto por el estado de emergencia nacional.

La coordinación y comunicación fueron claves para identificar las fortalezas de cada una de las instituciones y su aporte a la gestión de la intervención. En el caso del MTSS, su experiencia y competencia en temas de legislación laboral y seguridad social, el conocimiento y manejo de los datos de la población económicamente activa vendrían a ser útiles para delimitar población meta y dimensionar la posible afectación, sin embargo no tenía la experiencia en el manejo y ejecución de altos volúmenes de recursos monetarios para la ciudadanía; por su parte el IMAS contaba con experiencia en la ejecución de recursos para la población, pero además acumula los datos socioeconómicos de las personas en vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema, sector poblacional donde justamente las consecuencias de la crisis iban a profundizar su condición.

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. Al respecto una de las personas entrevistadas señala:

*Se decidió no concentrar la ejecución en una sola institución... IMAS [contaba] con la experiencia de este tipo de programas, no obstante el tema de recursos presentaba inconvenientes por ser una institución autónoma... el MTSS no tenía experiencia de ejecutar altos volúmenes de recursos mensuales. El hecho de tener dos entidades*

*permitió garantizar constancia en el tiempo y distribuir riesgos en el proceso de realización de transferencia. (Informante 7. Comunicación personal. 17 de junio 2021)*

La canalización de aportaciones de orden privado que se lograron materializar, fueron especialmente útiles para subsanar el vacío institucional en el almacenamiento y tratamiento de los datos que se iban a recopilar de quienes solicitaron el subsidio, particularmente con la plataforma virtual para gestionar el Bono:

*El MTSS no tenía ni la capacidad financiera ni la técnica para almacenar esos datos (no hay servidores, ni capacidad técnica para darle tratamiento a esa información)... La empresa podía darnos seguridad física de la información pues tenían los sistemas suficientes para resguardar amenazas de ciber-seguridad, y no podíamos exponer las cuentas bancarias de los beneficiarios. (Informante 8. Comunicación personal, 25 de junio 2021)*

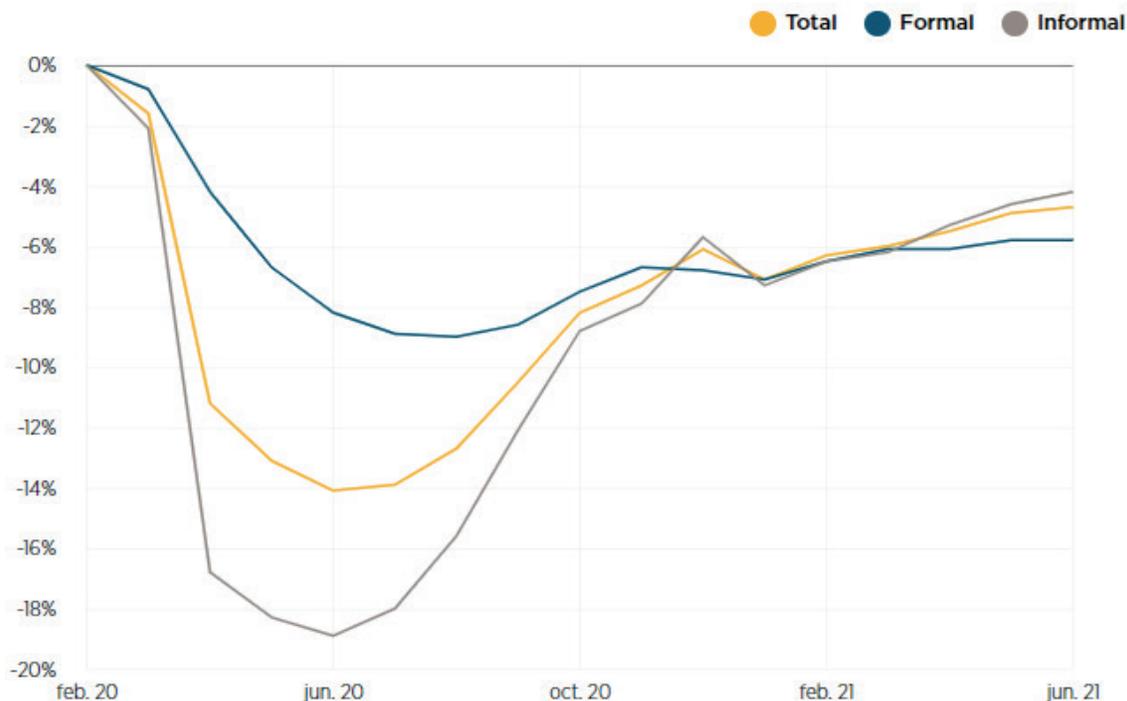
## Identificación de población meta y beneficiaria

Dentro del diseño del programa se define la población meta así como la “intensidad” del subsidio a entregar (basada en el tipo de afectación individual y las características de la persona trabajadora, donde a mayor grado de afectación, mayor monto asignado). Una de las principales características de esta definición lo constituye la incorporación de personas trabajadoras informales e independientes –aun sin disponer de una precisión de la cuantía de personas bajo esa condición, ya que precisamente realizan sus actividades laborales en un esquema informal-, considerando que el 60% del total de solicitudes al programa refiere a estos colectivos.

*Se demostró que personas ubicadas en mercado laboral en informalidad es altamente vulnerable, gente en la informalidad que se postuló al BP porque no tenían otra opción, eran personas invisibles, y por tanto, no los tenían registrados para hacer política pública. Esta población fantasma emerge (con cifras) en medio de la pandemia... es una realidad que explotó y que no lo podemos dejar pasar. (Informante 3, comunicación personal, 22 junio 2021)*

La decisión de incluir a trabajadores independientes, informales y temporales, parte de la comprensión que la fuerza laboral del país se compone de aproximadamente un 47% por un sector informal el cual depende de las externalidades de la economía formal para subsistir, lo que permitió alcanzarles con un nivel de protección social básico a partir de la afectación generalizada que se experimentó por la pandemia en la dinámica de generación de ingresos y empleos. Según el Observatorio Laboral del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021), se observó que al contrario que en otras crisis anteriores en la región, el empleo informal disminuyó más que el empleo formal. Derivado de los confinamientos, entre febrero y junio de 2020, el empleo informal cayó un 19% comparado con la caída de un 8% del empleo formal. Es decir, dos de cada tres empleos perdidos fueron informales.

Gráfico 9. Pérdida de empleo, formal e informal en América Latina, porcentajes



Fuente: Observatorio Laboral COVID-19, BID (2021)

Dentro del diseño del programa y partiendo de las características de los perfiles potenciales, se establece la posibilidad de que las personas solicitaran la apertura de una cuenta bancaria como parte del trámite para recibir el BP, justificado en la existencia de personas trabajadoras informales que no disponían de ello, lo cual representa para el programa una adecuación a las necesidades de las personas, siendo una máxima de cualquier diseño de una intervención pública.

### Crterios de selección y priorización

Se definieron un conjunto de criterios de elegibilidad de los colectivos destinatarios del programa, lo cual otorga certeza a priori de las condiciones de acceso al programa desde un plano técnico, tal cual se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Criterios de inclusión y exclusión del BP

Variable	Criterio de acceso	Criterio de exclusión
Nacionalidad	Ser costarricense o extranjero en condición migratoria regular	Personas extranjeras o en situación migratoria irregular
Identificación y permiso laboral	Contar con documento de identidad nacional o migratoria para extranjeros (DIMEX) y con permiso de trabajo vigentes.	Personas extranjeras sin DIMEX y sin permiso de trabajo vigente
Edad	15 años en adelante	Menores de 15 años
Empleo o condición laboral	Haber perdido su empleo, tener una jornada reducida, un contrato de trabajo suspendido, o haber visto reducidos sus ingresos por un cambio en su jornada de trabajo, como producto de la emergencia por COVID-19.	Personas: <ul style="list-style-type: none"> <li>. Trabajadoras del sector público;</li> <li>. Pensionadas de cualquier régimen;</li> <li>. Privadas de libertad**</li> <li>. Beneficiarias de transferencias monetarias del Estado iguales o mayores a 50.000 colones</li> <li>. Que cuenten con un trabajo remunerado al 100% de su jornada;</li> <li>. Que hayan restablecido su jornada ordinaria de trabajo, así como quienes hayan conseguido o recuperado su empleo.</li> </ul> Despedidas o cesadas con responsabilidad de la persona trabajadora.
Datos bancarios	Contar con una cuenta bancaria IBAN a su nombre, activa, de Expediente Simplificado, corriente o de ahorro en colones, de cualquier institución financiera del Sistema Bancario Nacional.*	Personas que no poseen cuenta bancaria o con cuenta bancaria inactiva (cuentas con alertas del sistema bancario por actividad irregular) <sup>8</sup>
Registro en plataforma	Completar la declaración jurada y formulario de inscripción virtual ( <a href="http://www.proteger.go.cr">www.proteger.go.cr</a> )	NA

**Fuente:** Diseño de evaluación BP, a partir de Decreto Ejecutivo 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020

\* Dentro del formulario de solicitud se podía solicitar la generación de una cuenta bancaria.

\*\* Salvo aquellas que cuenten con autorización para trabajar otorgada por la autoridad judicial competente.

El BP y la definición de su población beneficiaria, viene a ser un caso donde se observa una tendencia distinta a lo que comúnmente se presenta en los programas sociales, ya que la delimitación de sus potenciales beneficiarios (as) estuvo configurado por un margen importante de la población del país que según los distintos escenarios de afectación analizados apuntaban entre un 14% y un 17% del total de habitantes, bajo un volumen de demandas de apoyo masivas en el tiempo. Este grado generalizado de afectación y los perfiles laborales de los mismos generan una definición de la población meta del programa que puede ser considerada como “amplia”, y adicionalmente incluye otros grupos o colectivos más allá de las personas en condición de pobreza o pobreza extrema.

Por otra parte, se definieron parámetros de priorización para la asignación del subsidio -ejecución de las transferencias-, que se señalan a continuación:

<sup>8</sup> A la hora de tramitar la solicitud en la plataforma virtual, las personas tenían la posibilidad de solicitar la generación de una cuenta bancaria para la realización de los depósitos del Bono.

Cuadro 3. Criterios de priorización del BP

Variable	Contenido	Medio de verificación
Condición de empleo	1. Despedido, 2. Contrato laboral suspendido 3. Informal, 4. Independiente, 5. Jornada laboral reducida en más de un 50 %. 6. Jornada laboral reducida en un 50 % o menos	Declaración del solicitante
Rango de ingresos	1. Déciles I y II: Menor ₡275.799 2. Déciles III al VIII: Entre ₡275.800 a ₡674.128 3. Déciles IX al X: Más de ₡674.129 colones	Declaración del solicitante, utilizando los deciles de empresa privada registrado en SICERE en febrero de 2020.
Condición de Pobreza	1. Pobreza extrema, 2. Pobreza básica, 3. En vulnerabilidad, 4. No pobre, 5. No registra	Determinada a partir de lo registrado en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE).
Jefatura del Hogar	1. Sí, 2. No, 3. No registra	
Sexo de la Jefatura del Hogar	1. Mujer, 2. Hombre, 3. Otro, 4. No registra	
Cantidad de dependientes	1. 4 o más miembros 2. 3 a 2 miembros 3. 1 miembro	Determinada a partir de lo declarado por la persona solicitante y aplicando rangos determinados a partir del promedio de miembros por hogar según ENAHO 2019
Edad	1. De 65 años o más, 2. Menor de 65 años	Información del TSE
Discapacidad	1. Sí, 2. No, 3. No registra	SINIRUBE

Fuente: Elaboración propia a partir del art. 19 del Decreto Ejecutivo N° 42305 - MTSS - MDHIS

A partir de estos criterios la plataforma virtual del Programa realiza un ejercicio de ponderación el cual le permitió determinar la priorización en la asignación de los recursos. El monto del BP depende de una serie de características a considerar, lo que se presentan a continuación:

Ilustración 13. Temporalidad y montos económicos asignados del BP



Fuente: Sitio web del BP [http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan\\_proteger/bono\\_proteger.html#1834](http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html#1834)

Para calcular los montos citados, se utilizaron como parámetros el costo promedio de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), el número de miembros promedio de los hogares y el número de ocupados promedio por hogar, cuya fuente oficial es el INEC.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> b) Este número se obtiene multiplicando el número de miembros promedio de los hogares (3.16), por el costo promedio de la CBA (47,266 colones), y dividiéndolo entre el número de ocupados promedio por hogar (1.31).

c) Como resultado da un equivalente de 113 959 para cubrir necesidades alimentarias y se le adiciona 11 041 para otros usos, lo que suma un total de 125 000 por mes.

d) A partir de los 125 000 por mes, se divide entre 2 para obtener la mitad del monto, sea 62 500, para los supuestos con reducción de jornada laboral en un 50% o menos.

## Información

Dentro de la metodología establecida para analizar la consistencia del diseño del programa, en la dimensión de “información” se incluyen una variable relacionada con el acceso y la existencia de la información, la lógica que subyace dentro de este planteamiento es que las personas gestoras de la intervención pública, desde la fase de planificación visualicen la disposición de información necesaria para la adecuada implementación del programa, dicha variable se operacionaliza de la siguiente manera:

- Existencia de información (bases de datos, documentos, estudios anteriores, etc.) de la intervención.
- Se accesa a información suficiente para ejecutar el programa de manera consistente.
- Se han definido indicadores (gestión y resultados) para recopilar la información sobre la intervención.

La exhaustividad con la que se realiza esta identificación de información (tanto en términos de existencia como de acceso) puede ser proporcional a la ocurrencia de inconsistencias en fases siguientes, y habla de la rigurosidad de la planificación. Puntualizando en el BP, al combinar grupos poblacionales heterogéneos como población objetivo –algunos de ellos con características desconocidas como el caso de las personas trabajadoras informales-, una serie de factores de exclusión, mecanismos de priorización delimitados, debían de asegurarse las condiciones para un acceso a la información que permitiera asegurar los parámetros de asignación conforme fue previsto; esta labor fue realizada por medio de la consulta de distintas bases de datos y cruces de variables entre entidades pública, pero no de manera suficiente, con la profundidad necesaria, donde además conviene resaltar el concepto de interoperabilidad.

*La interoperabilidad, que es una condición de posibilidad para que la gestión pública articulada y digital sea eficiente y oportuna, se ha revelado como débil e incipiente en todos los Gobiernos de la subregión. Aún los países más avanzados en procesos digitales muestran muchas limitaciones en este campo. La interoperabilidad es la capacidad de comunicación entre los sistemas de información de las distintas instituciones del Estado con distintos datos en distintos formatos, de modo que la información pueda ser compartida, accesible desde distintos entornos y comprendida por cualquiera de ellos. Esto implica tener en cuenta no solo el nivel técnico (que los distintos sistemas sean capaces de comunicarse y transmitir la información), sino también el organizativo (que se establezcan los procedimientos mediante los cuales será posible esta comunicación para el intercambio de información). (CEPAL, 2021b. p. 84).*

La valoración que se realiza en torno a lo anterior obedece a dos puntos, por un lado la posibilidad real de acceder de manera efectiva a información para comprobar los parámetros de asignación del BP, particularmente el requisito de empleo y de afectación en la condición laboral, Y en otro orden de cosas a la “calidad” del dato que se podía consultar, donde entran en juego aspectos de temporalidad de los datos, formato de la información, compatibilidad de las bases de datos entre otros.

En ello se reconoce que en general la integración de información dentro de las distintas entidades estatales y capacidad para compartir bases de datos es una práctica limitada, los marcos normativos así como la arquitectura organizacional hacia ello es restringido y en específico se denota una relativamente baja o incipiente capacidad institucional, siendo este un factor que directamente atenuó y redujo la eficacia en la gestión del programa por parte de las entidades ejecutoras y del mecanismo de asignación configurado para la comprobación de información y la detección certera de su población objetivo conforme fue planificado

### Recuadro 1. Principios de calidad de información

*Solo podrán ser recolectados, almacenados o empleados datos de carácter personal para su tratamiento automatizado o manual, cuando tales datos sean actuales, veraces, exactos y adecuados al fin para el que fueron recolectados. Ley 8968. Art. 6*

al tener restricciones para acceder a información certera sobre la afectación laboral real, y así otorgar el beneficio a partir de esta.

Lejos de entrar a detallar estos elementos dentro de la evaluación, lo cual desbordaría su aspiración, se vuelve necesario plantear estas líneas a tono de reflexión, y con respecto a ello, hacer eco de lo indicado por CEPAL (2021) en que la “crisis mostró que en esta época los países ya no pueden ser gobernados sin digitalización y que la gestión digital es una necesidad de la administración pública y no algo opcional o aspiracional”.

## Recursos

La identificación de recursos (económicos, humanos, temporales, tecnológicos, entre otros) delimita en gran medida la posibilidad de concretar los objetivos propuestos de cualquier intervención estatal, especialmente cuando la afectación es inmediata y el tiempo de actuación es clave para evitar el agravamiento de la problemática. Para el caso del BP, se partió de cuatro fuentes de financiamiento económico, algunas de estas implicaron la aprobación legislativa, lo cual vino a dotar de un presupuesto considerable para el otorgamiento del subsidio.

### Recuadro 2. Asignación recursos

*La planificación de recursos de toda intervención pública, para ser considerada “consistente”, debe abarcar el ciclo de gestión de la misma, es decir, su implementación, el seguimiento y la evaluación. Además aplicar un concepto amplio de recursos incluyendo personal, tiempo, tecnología, alianzas, respaldo político-institucional, entre otros y no centrándose exclusivamente en el componente económico.*

Dicha combinación de **recursos económicos** permitió brindar una dotación de subsidios hasta por tres meses por un monto sensible a las características individuales de cada persona a la que se aprobase el beneficio, permitiendo cubrir momentáneamente sus necesidades básicas; según se mostró en el gráfico 8, esta cuantía y frecuencia de entrega sobrepasa como la transferencia monetaria directa superior dentro de 13 países de la región.

Dentro de esta definición, entra en juego la sostenibilidad en la asignación de los recursos financieros para garantizar la continuidad del

programa en el tiempo, o en función de que las personas afectadas en sus condiciones laborales perdurasen, lo cual constituye un punto débil, según lo señalado por la Auditoría Interna del MTSS en su informe DGA-AMTSS-IESP-4-2020, donde se detectan eventuales fallos en la planificación que garantizarán el resguardo de tres desembolsos del BP bajo el supuesto que estas personas mantuvieran la condición de afectación. Los recursos presupuestarios consideraron como destino principal la entrega del subsidio.

Se debe contabilizar también los **recursos humanos** para el diseño y la puesta en marcha del programa, los cuales estuvieron vinculados al personal ya existente de planilla de distintos departamentos del MTSS y del IMAS así como de la CNE principalmente, y en menor medida de personal institucional de otros ministerios como la Presidencia, Hacienda y Mideplan que tuvieron participaciones puntuales. Se reconoce que a pesar de la amplitud y el alcance del programa, no supuso un incremento en el personal dedicado a su implementación, en gran medida posibilitado por la estrategia de virtualización con la generación de la plataforma y lo cual puede ser un factor que debe ser analizado desde el punto de vista de la eficiencia del programa en comparación con otros servicios públicos del aparato estatal.

Por su parte en el IMAS, participaron en labores de ejecución y control en el marco del Bono Proteger, una persona de Sistemas de Información Social, personal de la Gerencia General, Asesoría Jurídica (quien ocupa el cargo de Gerente), una persona del Área Técnica Asesora de Bienestar Familiar, dos personas de Tecnologías de Información, un representante por cada una de las 10 ARDS que se ubican en la Unidades de Coordinación

Administrativa Regional (UCAR), una persona de la Subgerencia de Soporte Administrativo y a la Administración Financiera y Tesorería (Ver: IMAS-PE-0728-2020).

Se habilitaron citas presenciales durante mayo y julio de 2020 en todas las Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS) para facilitación tecnológica, es decir, para que las personas que no tuviesen acceso a internet o dispositivos tecnológicos, o bien tuviese dificultades para acceder al formulario de solicitud de bono proteger, se le orienta del paso a seguir para completar dicha solicitud a través de tabletas que se facilitaron a la persona usuaria con apoyo de una persona profesional en desarrollo social. Se asignaron un total de 2,264 citas. Del total de citas asignadas, se atendieron 2 211 (97,7%).

Los **recursos tecnológicos** tuvieron un rol preponderante en la gestión del Bono, especialmente en los procedimientos de solicitud y entrega del mismo, pues ante las restricciones de movilidad para la ciudadanía en conjunto con la implementación del teletrabajo del personal del sector público, se complicó la tramitología del subsidio desde la presencialidad: *Pensar en anunciar un programa de bonos de emergencia por desempleo, donde los miles de personas afectadas tengan que apersonarse a una institución para poder hacer la solicitud, sería completamente contraproducente con las prevenciones que las autoridades de salud requieren para evitar contagios. (Informante 7. Comunicación personal. 17 de junio 2021)*

Para lograrlo, debieron hacerse ajustes desde la institucionalidad, con la intención de mejorar los sistemas de gestión de pagos, pero lo que permitió el manejo de toda la información de las personas solicitantes para determinar su elegibilidad fue la plataforma tecnológica del BP. Esta plataforma fue un acierto, su obtención mediante un convenio con la empresa Continuum Data Center,<sup>10</sup> hizo posible sortear las carencias en el tema de tecnologías informáticas (programación, ciencia de datos) de las entidades gubernamentales; el objetivo del convenio era: “Facilitar la intermediación tecnológica y las herramientas en cuanto a conectividad, almacenamiento, tratamiento, conservación, captura y calidad de la información que suministren las personas vinculadas al Programa Nacional de empleo, a propósito del Subsidio Temporal de Empleo en Casos de Emergencia Nacional (...)”. Siguiendo la opinión de las personas entrevistadas, si bien la plataforma tiene potencial para gestionar intervenciones futuras, se visualiza incertidumbre sobre la capacidad institucional para apropiarse en dichas herramientas:

*Lo que la empresa CONTINUUM realizó en un mes, el MTSS no hubiera podido realizarlo, por la capacidad [limitada] de temas tecnológicos sofisticados.... En el futuro se ve trabajando con este tipo de plataforma solo contactando con expertos, pues hoy no hay ni RRHH ni los otros recursos para hacer esto. (Informante 3, comunicación personal, 22 de junio de 2021).*

Desde la perspectiva de los **recursos temporales**, siguiendo la metodología de evaluabilidad se enfoca en analizar la razonabilidad del marco temporal para i) ejecutar el programa y ii) desarrollar la evaluación, aspectos que se consideran altos –aun cuando la evaluación no fuese inicialmente prevista en el diseño, al momento de considerar su realización parte de una asignación temporal adecuada-.

Profundizando en la valoración recurso tiempo, el diseño del programa se encuentra determinado por la necesidad de posibilitar una ayuda a las personas afectadas en su condición laboral de la manera más rápida y oportuna factible, esto conllevó a que los plazos para su planificación -que bajo un contexto de plena normalidad- se valoren como “reducidos” ya que dentro de prácticamente 40 días el programa entró en marcha, considerándose como un punto sobresaliente en función de estado de emergencia, el alcance y magnitud del programa, los medios previstos de operación, así como de lo que comúnmente se presenta en la gestión pública

<sup>10</sup> El marco de riesgos del BP consideraba dos riesgos asociados con esta alternativa i) el grado de cobertura y acceso a internet en algunas áreas del país, ii) la falta de alfabetización tecnológica y uso de tecnología por parte de un sector de la población; para los cuales se plantearon alternativas de mitigación como habilitar distintos espacios institucionales para que las personas sin internet pudiesen realizar el trámite de manera autónoma.

para abarcar los procesos de planificación de intervenciones sociales, también con un estrecho ligamen al punto anterior de los recursos tecnológicos puestos a la disposición para ello.

La estrechez del plazo para la formulación pudo haber afectado la profundidad de los procesos analíticos y de articulación que definieran un marco de operación con mayores grados de certeza para el programa, evidencia de ello constituye el marco normativo inicial que tuvo modificación considerable de diversos de sus componentes transcurrido el primer mes desde su oficialización. Según lo documentó la CGR, existieron de entrada una serie de factores de formulación que atenuaron el disponer de “procesos de realimentación necesarios para la mejora continua del Bono Proteger, e informar acerca del avance y consecución de los objetivos propuestos en el Programa” (AUD-281 # Reporte CGR 1, 2020), que se fueron subsanando con el transcurso del tiempo, como puede ser esperable en un contexto de incertidumbre amplio.

No se encontró evidencia de que la disposición de recursos del BP incluyera explícitamente las acciones para la *evaluación del programa*, siendo esta una fase “clásica” dentro del ciclo de vida de las intervenciones públicas, esta fase inicia coordinaciones a finales del 2020 y se concreta en enero del 2021. Dentro de la revisión documental realizada se ubican referencias a únicamente a la función de *seguimiento*, la cual se direccionó al reporte de indicadores de “gestión”, que según la cadena de resultados presentada previamente incluyen los insumos, las actividades y productos, mismo que fue desarrollado por personal institucional, adicionalmente las aprobaciones de presupuestos asignaron a las Auditorías internas la función de control y seguimiento mediante la emisión de informes cada 15 días.

### 4.1.2 Gestión del BP

La gestión se entiende como los arreglos y mecanismos institucionales para posibilitar la entrega del bien y servicio, en este caso el subsidio económico.

#### Medio de implementación

A partir de estimaciones de la afectación de la pandemia y los distintos escenarios generados que apuntaban entre 700 mil y 1 millón de personas en situación laboral en el país, se tenía previsto que el programa tuviese una magnitud considerable en su volumen y alcance, lo cual planteó el desafío de generar un mecanismo de implementación para hacer llegar los recursos a la población de forma oportuna, eficaz y eficiente; lo que puso en entredicho la manera de gestionar los programas sociales donde se presenta la intermediación de personal institucional para concretar el otorgamiento de un beneficio.

#### Recuadro 3. Alianzas público-privadas en el BP

*La cooperación entre diversos actores públicos y privados, en un tiempo considerablemente corto, permitieron disponer de los medios necesarios para implementar el BP. Permitiendo solventar las debilidades estructurales de las entidades gubernamentales en materia tecnológica de avanzada.*

Fundamentado en las restricciones a la movilidad y sanitarias interpuestas para contener la propagación del virus, así como las medidas de teletrabajo y atención no presencial del personal de las instituciones públicas, llevaron a descartar como alternativas la presencialidad –personas solicitantes acuden de manera física a solicitar el programa- así y la mediación en campo -identificación y valoración socio-económica de las familias en el territorio-, por la imposibilidad material que suponían.

Bajo estos preceptos, se decide virtualizar la gestión del BP mediante la plataforma ([www.proteger.go.cr](http://www.proteger.go.cr)), siendo un elemento de innovación. Esta virtualización es apalancada por una “**auto-gestión**” donde las personas de manera autónoma ingresaban su solicitud (“ventanilla única”) y dentro de la cual se realizaban los procesos de validación y verificación para determinar el otorgamiento de beneficios.

Como parte de la toma de decisiones para favorecer la autogestión del Bono, se decide poner a disposición la **virtualización** de la solicitud del apoyo económico, la cual permitió un acceso masivo de la ciudadanía, rompiendo barreras de la capacidad institucional, ubicación geográfica, temporalidad u horarios prefijados, entre otros para que las personas aplicaran al beneficio. Se aprovechó la amplia penetración de internet fija y celular que existe en el país, además de la habilitación de espacios institucionales de apoyo para aquellas personas que no contaban con acceso a internet para completar la información en línea.

Esta estrategia utilizó como mecanismo la “declaración jurada” por parte de la persona solicitante donde se estipula “que la información y documentación consignada en el formulario electrónico de solicitud es verdadera, por lo que asume cualquier responsabilidad en vía administrativa o penal por falsedad, inexactitud, u omisión”, acompañando de una serie de controles y verificaciones de la información aportada por parte de la plataforma.

Las verificaciones utilizan la **interoperabilidad**<sup>11</sup> con el fin de consultar distintas bases de datos institucionales, llevando a garantizar la disposición de información básica para la asignación del subsidio -comprobando los distintos criterios de elegibilidad establecidos- de manera ágil. Acorde al modelo establecido se logra conectar a SINIRUBE, TSE, Migración, SICERE, Hacienda, SINPE, Banco Popular, para realizar la valoración de los datos de las personas y entregar el beneficio según correspondiese al grado de afectación laboral de la persona, lo cual constituye una estrategia clara de simplificación y digitalización de trámites de cara a facilitar el acceso a las personas la entrega del servicio público, tomando como base los parámetros de la Ley 8220. Es relevante

<sup>11</sup> Siendo “la capacidad de comunicar, ejecutar programas o transferir datos entre varias unidades funcionales de manera que el usuario no tenga que conocer las características únicas de estas unidades”. Vocabulario de Información y Tecnología ISO/ISO/IEC 2382. (2000).)

destacar el volumen de datos que conllevó dicha plataforma, por ejemplo, “(...)se atendieron 1 millón de solicitudes, que a su vez, llevó a más de 60 millones de transacciones por medio de la plataforma, adicionalmente se tramitaron los datos rápidamente, de manera que en un mes, se tuvieron 405 mil personas beneficiadas”. (Entrevista DNE-Marcos, 2021).

Las personas entrevistadas coinciden al identificar una baja capacidad de las entidades públicas para desarrollar solventemente una iniciativa de la complejidad que suponía el BP en términos financieros, técnicos, humanos y tecnológicos en un tiempo corto, que implica la disposición de insumos idóneos para la infraestructura, seguridad, almacenamiento, control y protección de información, así como los conocimientos para la operación de datos y la aplicación de algoritmos (machine learning) avanzados dentro del sistema. Sobre este último aspecto la CGR emitió el Informe DFOE-BIS-IF-00004-2021 el 22 de junio de 2021, donde estableció que:

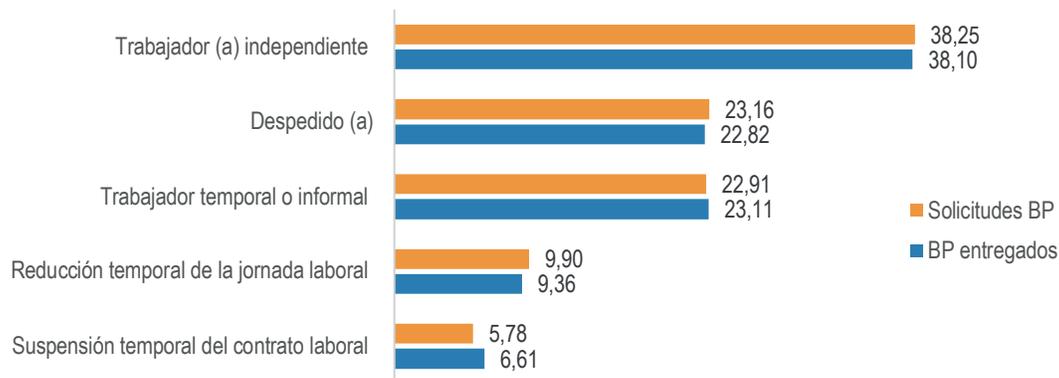
*“El traslado y puesta en funcionamiento de la plataforma tecnológica utilizada para la solicitud y trámite del subsidio económico, así como para la resolución del Bono Proteger, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presenta una serie de riesgos, a nivel técnico y administrativo, que deben ser valorados y gestionados por ese Ministerio a efectos de garantizar la seguridad de la información suministrada por solicitantes y beneficiarios del Bono.”*

#### 4.1.3 Producto del BP (entrega del subsidio)

La consecuencia directa de la gestión del programa es la **entrega del bien y servicio público**, en este caso el subsidio temporal, en virtud de ello a continuación se realiza una descripción de esta información, concentrándose en los indicadores definidos en la matriz de evaluación, lo cual constituye un referente para valorar el cumplimiento de sus objetivos.

En total se contabilizaron 1 037 386 de solicitudes al BP, de las cuales se hizo entrega efectiva a 724 330 personas. Según la condición laboral reportada por las personas, siendo este el motivo que origina la solicitud, se observa que hay una correspondencia entre los perfiles de las personas solicitantes y las entregas realizadas de manera efectiva.

**Gráfico 10. Comparación entre solicitudes y entregas del BP, según situación laboral, porcentajes**

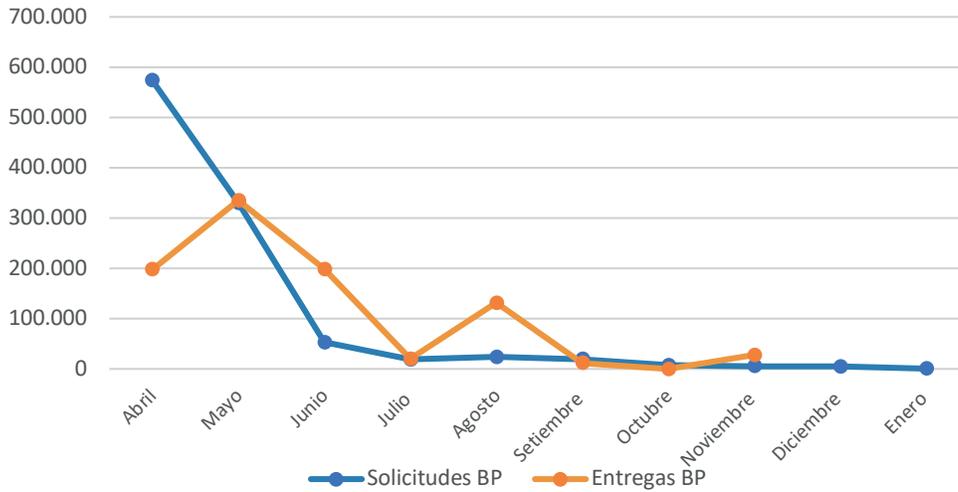


**Fuente: Base de datos DNE, MTSS (2021)**

De acuerdo con datos del BCCR, la pérdida de empleos y desaceleración del mercado laboral durante la pandemia afectó más gravemente a las personas trabajadoras del sector informal, que a los del sector formal. Para el caso del empleo informal, la caída interanual fue de 33% a junio de 2020, posiblemente porque las actividades económicas clasificadas como informales fueron más golpeadas por la pandemia (BCCR, 2021).

Considerando esta referencia, se encuentra coincidencia con las solicitudes del Bono en relación con las personas trabajadoras independientes e informales, que representan aproximadamente el 60% de estas. En el siguiente gráfico se muestra la tendencia de las solicitudes y aprobaciones del BP.

**Gráfico 11. Distribución mensual de solicitudes y entregas del BP**

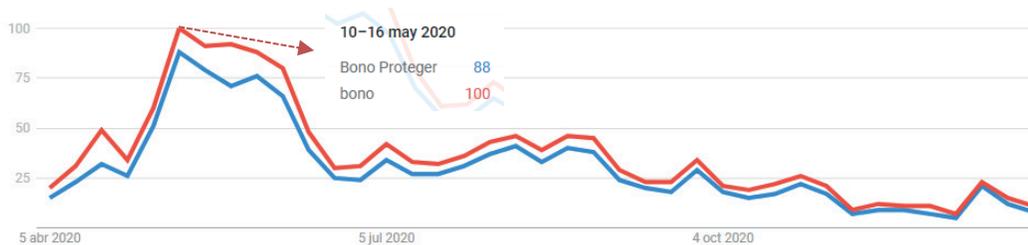


**Fuente: Informes mensuales del BP (2020)**

En los meses de abril, mayo y junio se concentra el 92% de las solicitudes recibidas, con una tendencia a la baja en el II semestre del 2020, que fue mostrando una reducción de aproximadamente 5 mil solicitudes menos por cada mes transcurrido. Como se puede apreciar, las entregas del BP también tuvieron una intensidad importante entre mayo y junio, donde se concretó el 74% de estas, el mes de agosto agrupó 18% del total de entregas. No es esperable que la asignación siga una relación uno a uno, ya que median los trámites de validación de información, implicando cierto desfase entre la solicitud y la aprobación definitiva; aparte de la ya mencionada discontinuidad en el flujo de recursos disponibles para ejecutar el programa.

Las anteriores referencias coinciden con la tendencia de búsqueda en internet sobre el BP en 2020, según google trends, los temas relacionados con el BP fueron el segundo tema más buscado en Costa Rica en 2020, posterior a “Coronavirus”, teniendo una mayor magnitud entre los meses de abril a julio que va descendiendo conforme avanza el II semestre del año.

**Gráfico 12. Tendencias de búsqueda en google, abril-diciembre 2020**

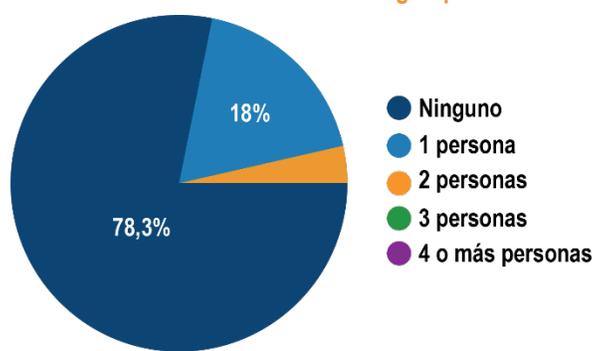


**Fuente: Tomado de google.trends.**

Lo cual permite derivar dos aspectos, por un lado, la expectativa del lanzamiento del BP genera interés en la población, el cual presenta su punto más alto en el mes de mayo y junio y que posterior a este último mes y a partir de julio se disminuyen las búsquedas, tendencia que es congruente con la no aprobación de recursos en la Asamblea Legislativa para continuar con el financiamiento de los subsidios, adicionalmente, entre los meses de abril-mayo-junio se otorgó el BP a más del 75% del total de solicitudes.

Dentro de los parámetros de asignación del BP no se estableció un límite o restricción de la cantidad de miembros del hogar que podían acceder al beneficio, siendo esto un aspecto que de alguna manera puede incidir en la eficiencia de la entrega considerando este elemento. La CGR (2020) ha señalado que “la concentración del bono a nivel de hogar es baja (...) Al respecto, se obtienen 58 489 hogares con dos o más miembros beneficiarios del Bono Proteger, lo cual representa un 17,30% del total de hogares al 31 de julio de 2020”. Mediante la encuesta realizada se comprueba dicho aspecto al consultar a la población sobre la cantidad de personas que reciben el BP, se obtiene lo siguiente:

**Gráfico 13. Cantidad de miembros del hogar que reciben BP**



**Fuente: Encuesta evaluación BP (2021).**

En la siguiente tabla se muestra la información de la cantidad de transferencias realizadas y los montos de estas, con el fin de visualizar el cumplimiento en lo establecido en el diseño del programa.

**Tabla 3. Frecuencia de transferencia y montos del BP**

Cantidad de transferencias por persona	Cantidad de transferencias	Cantidad de personas	Montos transferidos
1	3 604	3 604	450 500 000
2	10 626	5 313	1 328 250 000
3	433 992	144 664	54 249 000 000
4	4	1	500 000
Total	448 226	153 582	56 028 250 000

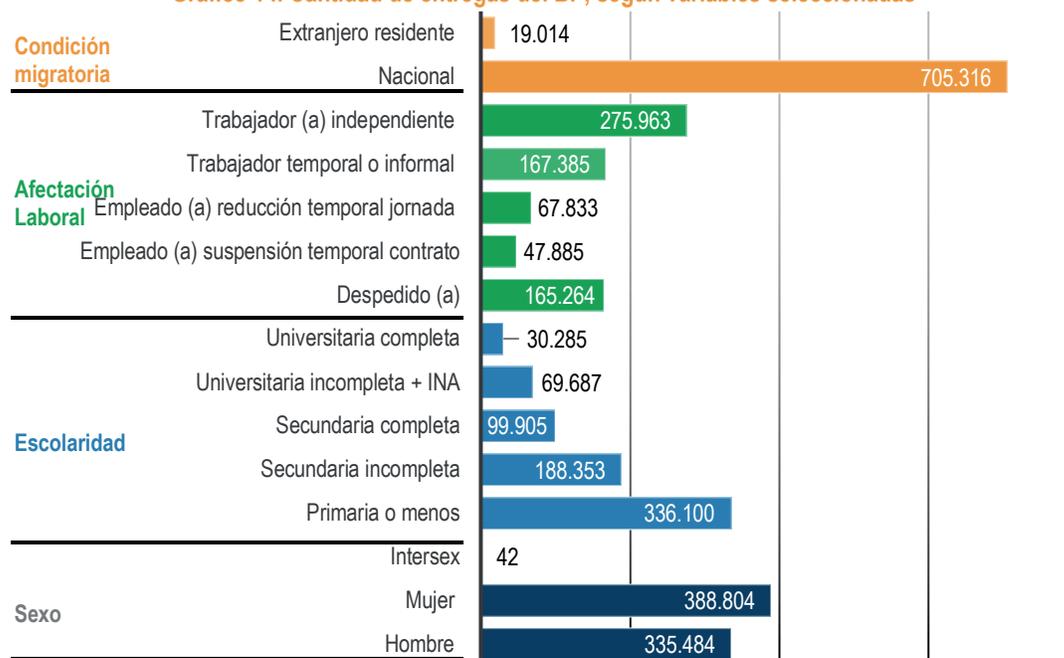
**Fuente: informe Ejecutivo BP, 2021.**

Según los datos de la encuesta, el 71,2% de las personas beneficiarias recibió tres pagos, 19% recibió dos pagos y 8% recibió un pago. Aspectos que señalan una continuidad en la entrega del servicio aceptable.

## Características de personas beneficiarias del BP

Considerando la población beneficiaria del programa, el gráfico siguiente resume una serie de variables como sexo, grado de escolaridad, condición migratoria y afectación laboral que se vuelven importantes de ubicar con el fin de caracterizar dichos perfiles.

Gráfico 14. Cantidad de entregas del BP, según variables seleccionadas



Fuente: Base de datos de la DNE (2021).

Con respecto a grupos específicos beneficiarios del BP se han otorgado un total de 31 269 a personas jóvenes (35 años o menos), lo que representa el 4,3% del total de beneficiarios; además, la cantidad de personas con condición de discapacidad que fueron beneficiarias representan un 5% (37 101 personas). Según los datos del SINIRUBE en relación a la condición de socioeconómica de las personas beneficiarias, se identifica que -al menos- 43,23% se encuentran en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad; un 28,4% se clasifican como no pobres.

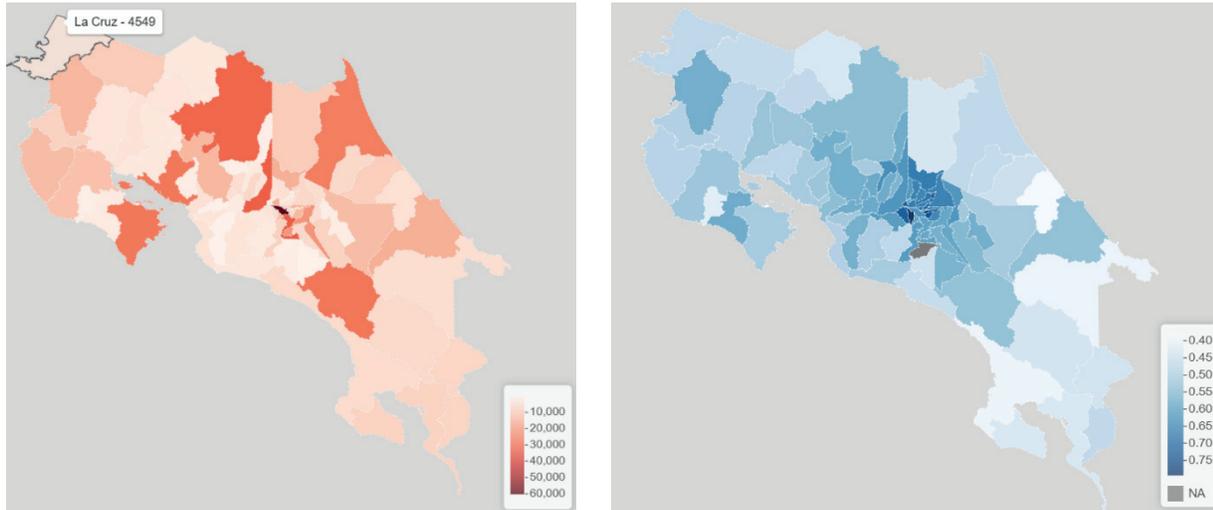
Tabla 4. Distribución de entregas del BP, según provincia

Provincia	Solicitudes	Participación (%)	Otorgados	Cobertura (%)
San José	323 719	31,2	221 880	69
Alajuela	193 625	18,7	134 363	69
Cartago	105 580	10,2	74 623	71
Heredia	82 831	8,0	56 767	69
Guanacaste	101 077	9,7	73 408	73
Puntarenas	126 056	12,2	91 391	73
Limón	104 240	10,0	71 738	69
<b>Total</b>	<b>1 037 386</b>	<b>100</b>	<b>724 330</b>	<b>70</b>

Fuente: Noveno Informe BP, 2021.

A partir de la siguiente ilustración se puede apreciar la correspondencia entre la entrega cantonal del BP y el Índice de Desarrollo Humano Local (2018). Donde conviene recordar lo que establece el MTSS-DESAF (2020) la relación entre los resultados de desarrollo humano a nivel cantonal y la asignación de las inversiones, lo cual abre la posibilidad de análisis de la orientación de la política con el fin de asociar de una manera más concreta la atención de las necesidades de las personas e instituciones a nivel local y su vinculación con la toma de decisiones a nivel central.

**Ilustración 14. Correspondencia de la entrega del BP (izquierda) a nivel cantonal con IDHc (2018)**

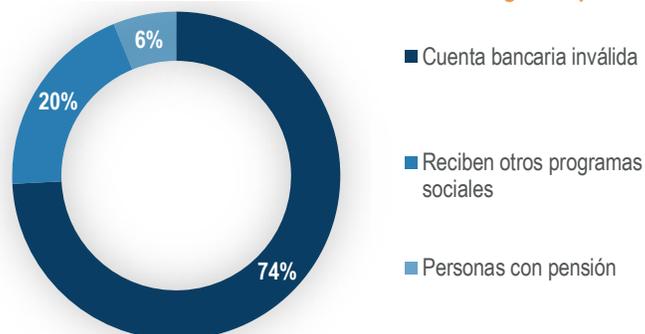


**Fuente: Mideplan (2021) con base en DNE (2020) y PNUD (2018).**

Del total de solicitudes recibidas 3,34% fueron retiradas por parte de las personas directamente en el módulo de autogestión de la plataforma lo que equivale a 34 736. El 14% de estas solicitudes (145 881) en los procesos de validación y verificación se detectaron como no elegibles o fueron rechazadas. En el gráfico 15 se muestra la desagregación de estas solicitudes, donde se consigna que el 74% de las solicitudes rechazadas obedece al ingreso de una cuenta bancaria inválida, a partir de ello se podría suponer la presencia de errores de digitación o de ingreso incorrecto de la información a la hora de completar los datos requeridos, que hicieron inviable la solicitud de personas que ameritaban el subsidio por el cambio en sus condiciones laborales y por una falla individual no han accedido al programa, siendo una cifra significativa que asciende a aproximadamente a 108 mil solicitudes.

La plataforma estaba prevista para validar tiempo real la estructura de la cuenta ingresada y el cumplimiento de los parámetros esperados (IBAN), a partir de los datos ingresados la plataforma establecía una conexión con el BCCR y realizaba la comprobación de: la titularidad de la cuenta, la moneda y su estado (activa, no bloqueada, entre otros) si estos tres aspectos no se presentaban la persona no era elegible y se denegaba el subsidio por incumplimiento de requisitos.

**Gráfico 15. Motivo de solicitudes rechazadas o no elegibles, porcentajes**



**Fuente: Informe Ejecutivo BP, 2021b**

Observando que el 46% de los bonos se entregaron a personas con un nivel de escolaridad de primaria completa o menos y 43,2% de las personas tienen una edad de 41 años o más, se podría considerar que esta situación se

relaciona con la familiaridad, la capacidad del manejo de un aplicativo en línea y la práctica con este tipo de trámites de manera virtual de ciertos perfiles poblacionales, donde es clara la necesidad de fortalecer habilidades para la interacción con herramientas tecnológicas a un nivel básico, temática que era difícil anticipar y que a la luz de los hallazgos de la evaluación podrían en adelante visualizar espacios de ajuste en procura de disminuir el riesgo de que población no logre acceder al programa por este tipo de debilidades.

### Oportunidad en la entrega del BP

Como se ha venido sosteniendo, la emergencia nacional y la baja en los recursos de las personas a partir de las afectaciones en sus condiciones laborales que limitaban la capacidad de los hogares, se volvía imperioso generar una respuesta ágil en el tiempo, por ello desde la gestión del programa la oportunidad en la entrega del subsidio es un factor destacado; el principal indicador es el **plazo** transcurrido en el pago del subsidio.

A partir de la disposición de la plataforma (09 de abril) transcurren nueve días para el primer desembolso de recursos (18 de abril) el cual cubre a 30 633 personas, posibilitado a partir de un acuerdo de la Junta Directiva de la CNE para hacer uso del presupuesto designado para el BP. Al tono de la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley 9841, el 28 de abril se consigna el inicio del segundo grupo de pagos. Los rangos generales de las entregas del BP se presentan a continuación:

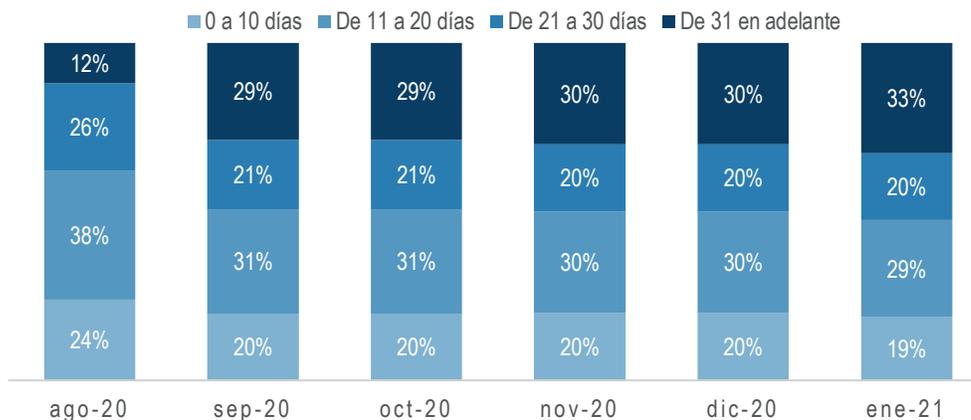
**Tabla 5. Rango de días entre la solicitud y entrega del BP (primer depósito)**

Rango según días	Cantidad de Bonos otorgados	Porcentaje de Bonos otorgados
10 o menos	135 962	18%
De 11 a 20	209 780	29%
De 21 a 30	142 489	20%
Más de 31	236 099	33%
<b>Total</b>	<b>724 330</b>	<b>100%</b>

Fuente: Noveno informe Bono Proteger (2021)

Desagregando la información anterior por mes, a partir del IV informe del BP, siendo donde empieza a presentarse la información de manera específica con los rangos definidos, se aprecia como antes de agosto el 62% de los eventos de pago se generaron entre de los primeros 20 días, esta tendencia se reduce a 50% luego de setiembre y hacia el IV trimestre se visualiza un aumento en el promedio de casos que reciben el primer pago en 31 días o más.

**Gráfico 16. Promedio de días entre la solicitud y entrega del BP, porcentajes**



Fuente: Noveno informe Bono Proteger, (2021).

En una valoración realizada por la CGR (informe DFOE-SOC-IF-00016-2020), se establece que en cuanto a la oportunidad del beneficio según la percepción de las personas beneficiarias, el 74,8% catalogó como aceptable el tiempo transcurrido entre la fecha de registro y la entrega del primer beneficio, así como la conformidad con los plazos de las otras dos transferencias.

Estos datos confirman las percepciones encontradas en las entrevistas al visualizar los factores de “logística” y “agilización de procesos” como claves sobre la gestión del BP para materializar una entrega oportuna en un momento donde era socialmente crítico brindar apoyo a las personas afectadas, lo cual favoreció el resguardo de la “paz social” (la ausencia así como la promoción y respeto a derechos fundamentales -Arango, 2007-).

Este es un aspecto que desde los actores técnicos encargados de la gestión del Bono se identificó como uno de los resultados no esperados o no planificados dentro de la cadena de resultados; durante el trabajo de campo, algunas de las personas entrevistadas hacen hincapié:

*Fue un beneficio adicional del Bono: permitió conservar la paz social, las personas recibieron la ayuda del Estado y eso permitió que no se saliera de control en el momento más complicado de la pandemia (Informante 13, comunicación personal, 22 de julio de 2021).*

*No hubo brotes de desestabilización social por causa directa del Estado. Se resguarda la paz social, lo cual significa atender las necesidades básicas de la población. No fue porque el Estado no hubiese respondido. (Informante 7, comunicación personal, 17 de junio de 2021).*

En el documento de teoría de programa del Bono no se hace referencia al logro o equilibrio de la paz social, pero el hecho de que se pudiese resguardar es un hallazgo positivo, considerando que a diferencia de otras naciones de la región, el país no presenció brotes de conflicto como producto directo del malestar ciudadano con el manejo de la pandemia.

*Hasta el momento, a lo largo y ancho del planeta, los gobiernos de los distintos países se han enfocado en sus propias respuestas de manera individual. Y, obviamente, han venido respondiendo a la pandemia de maneras y con políticas muy distintas, intentando resolver el dilema de cómo aplicar las medidas sanitarias y económicas de emergencia y, al mismo tiempo, preservar el tejido democrático y salvaguardar los derechos humanos. (CEPAL, 2020, p. 17)*

## Cobertura del BP

A partir de la información presentada hasta ahora, se aprecia como el BP se constituye en una de las respuestas del Estado para atender la emergencia nacional desde el punto de vista de la afectación de personas que sufrieron alguna variación en sus condiciones laborales; enfatizando en este aspecto y tomando como referencia el punto más alto de afectación del mercado laboral en 2020, es decir, el II trimestre (mayo, junio y julio), el INEC reportó que la población de 15 años y más que tuvo incidencia laboral por el efecto del COVID-19 fue de 1 303 147 personas (32,6%).

La incidencia laboral en la fuerza de trabajo se estimó en 1 075 105 personas (47,2%). Un total de 538 mil personas ocupadas (31,2%) presentan alguna incidencia laboral por la pandemia. De los desempleados, 537 mil personas (96,5%) tuvieron afectación en la búsqueda de un empleo. Por último, la incidencia laboral causada por la emergencia afectó a cerca 228 mil personas (13,3%) fuera de la fuerza de trabajo (INEC, ECE-2020).

Ilustración 15. Poblaciones afectadas por COVID y entregas del BP



Fuente: Mideplan (2021) a partir de ECE-INEC (2020) y DNE-MTSS (2021).

Estos datos de la población total de afectados por el COVID se utiliza para analizar la cobertura del programa, la cual se entiende como la capacidad que este tiene para cubrir o satisfacer la demanda total existente por parte de los bienes y servicios ofrecidos del BP, en este caso por las instituciones públicas implicadas en la asignación del subsidio económico y a partir de ello determinar en qué medida el programa se orienta y logra captar a la población que se ha definido como objetivo.

Tomando como base el dato de ECE de 1,08 millones de personas que integran la fuerza laboral y que tuvieron algún grado de afectación por el COVID en el II trimestre del 2020 -siendo esta la población objetivo que el programa aspiraría a cubrir y el total de personas beneficiarias del programa (724 330), la **cobertura** se ubica en 67,37%, este porcentaje representa un nivel de cobertura moderada y positiva, al considerar que aproximadamente el 47% de la fuerza laboral del país fue afectada por el COVID.<sup>12</sup>

El grado de **sub-cobertura**, entendida como aquella población que se encontraba con algún grado de afectación en su situación laboral, pero que no recibe el BP, se establece en 32,6%, contabilizando 350 775 personas en condición de potenciales beneficiarios o “elegibles”, es decir, que cumplían con el requisito de afectación de su condición laboral para aplicar por el programa pero por alguna razón no lo han realizado.

A un total de 145 881 de estas personas por algún motivo de incumplimiento o impedimento para la recepción del beneficio se rechaza su solicitud, lo que significa que el 13,5% de los casos se encuentran debidamente justificados y se ha descartado que fuesen potenciales beneficiarios; para el 19,13% adicional de la sub-cobertura no se presenta justificación y asumiendo que estas cumplían con los requisitos para optar por el BP, significa que el programa no ha logrado atender a 205 775 personas que vieron modificadas sus condiciones laborales producto de la pandemia.

Con base en la información del MTSS, se identifica que el porcentaje de casos de BP entregados donde se han detectado riesgos potenciales en la asignación –**posibles filtraciones**- es del 6,3%, para un total de 46 267

<sup>12</sup> El porcentaje de cobertura se ha calculado con el número más alto de afectación por la pandemia, siendo este el dato que mayormente se aproxima a cuantificar la realidad de la magnitud de personas afectadas en su situación laboral y por ende las personas que podían convertirse en potenciales beneficiarias del programa. Si se toma como base los datos de la afectación laboral para el I trimestre del 2021, una vez que el BP ha dejado de operar, el porcentaje de cobertura asciende a 83,4%; la CGR, ha indicado que un valor superior al 80% de cobertura se considera alto, con base en la observancia de Buenas Prácticas Internacionales y estimaciones de cobertura y filtración de otros programas sociales nacionales.

personas que presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibir el BP. El 50% de estos casos obedecen a una detección imprecisa del grado de afectación laboral y en función de ello, según los criterios y parámetros establecidos se les asigna el monto máximo del BP (125 000 colones) cuando correspondía una transferencia de 62 500 colones. Esta información se detalla más adelante, en el sub-apartado de rendición de cuentas.

## Gestión financiera

En cuanto a la gestión financiera del BP, se muestra la siguiente tabla que resume la ejecución de presupuesto, según la entidad respectiva, la cual, da cuenta de una muy alta ejecución presupuestaria por parte de las instituciones responsables, alcanzando en conjunto 99,79% de los recursos asignados, otorgados a las personas beneficiarias del programa.

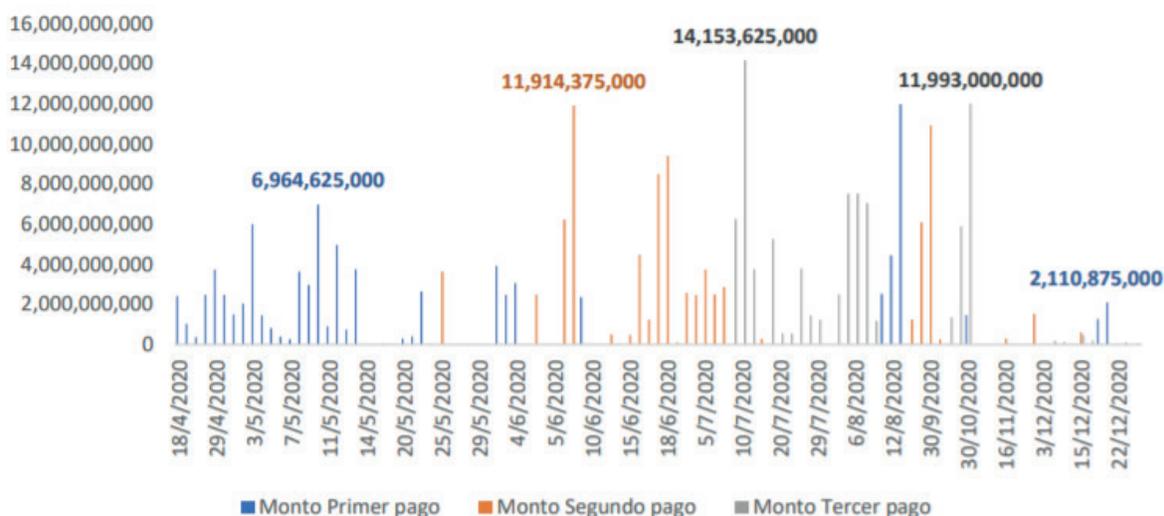
Tabla 6. Indicadores de eficiencia financiera del BP

Institución Ejecutora	Presupuesto (en millones)	Ejecución (en millones)	Ejecución/Presupuesto
CNE	¢11 954	¢11 723	98,07%
IMAS	¢56 281*	¢56 028	99,55%
MTSS	¢187 940	¢187 896	99,98%
<b>TOTAL</b>	<b>¢256 175</b>	<b>¢255 647</b>	<b>99,79%</b>

Fuente: Informe Ejecutivo Bono Proteger, 2021

El siguiente gráfico señala el comportamiento de los pagos realizados a personas beneficiarias a la fecha de corte de acuerdo con el primer, segundo y tercer mes.

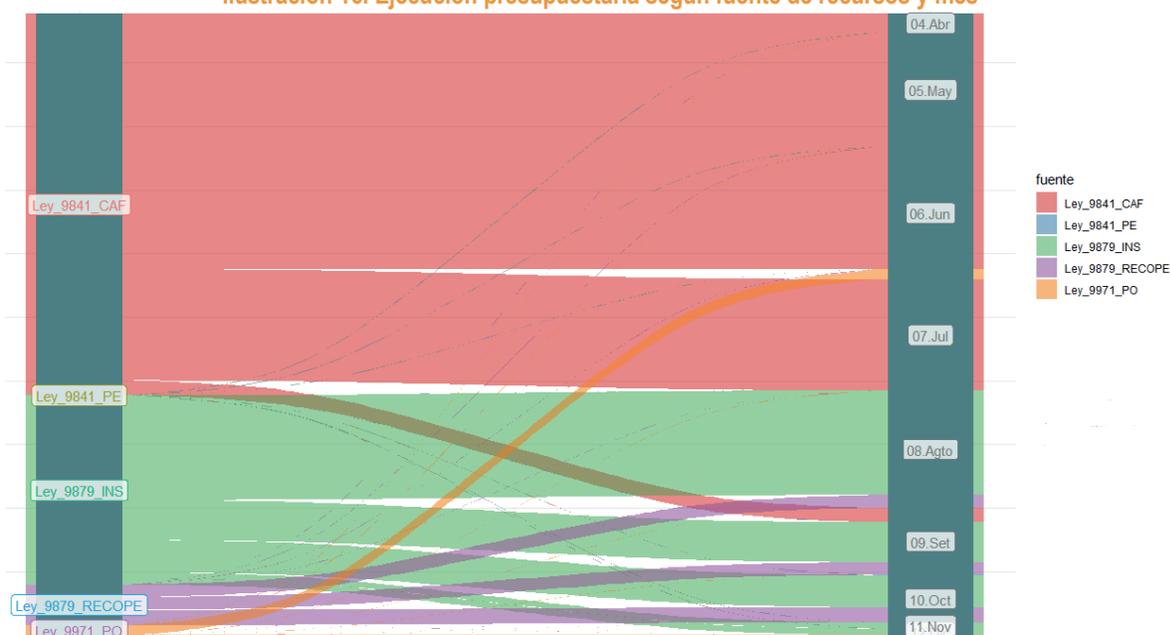
Gráfico 17. Montos de pagos realizados del Bono Proteger



Fuente: Noveno informe Bono Proteger (2021)

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de los recursos en función del mes de ejecución y su fuente, donde destacan dos resultados, por un lado la gran importancia presupuestal del fondo de la Ley 9841\_CAF que supone más del 55% de los recursos destinados a BP, así como la diferente secuencia empleada en los usos de los fondos, siendo meritorio resaltar que el fondo utilizado como "choque inicial" contra la pandemia fue el que se utilizó fundamentalmente en los tres primeros meses de ejecución del BP, para ser residual a partir de agosto.

Ilustración 16. Ejecución presupuestaria según fuente de recursos y mes



Fuente: Mideplan, 2021.

Visualizando la temporalidad de la implementación, la gran mayoría de recursos se asignaron en los meses de mayo, junio y julio visualizándose un descenso a partir de agosto, por lo que considerando el origen de la pandemia en marzo, la fase del diseño del programa (completamente nuevo), las negociaciones para posibilitar el financiamiento y su puesta en operación (bajo las modalidades antes mencionadas), supone un plazo razonable, en función del objetivo del programa hacia la transferencia de ingresos a las personas que perdían su empleo o sufrían una reducción de jornada.

Finalmente, resalta la baja uniformidad temporal en la ejecución presupuestaria, tendiendo a reducirse en los meses finales del año, lo que está mediado por la no aprobación de recursos adicionales para continuar con la ejecución del programa; además, confirma el carácter de instrumento público coyuntural y temporal para resolver un problema de corto plazo – shock laboral de las personas– que se espera desaparezca con el tiempo – y la recuperación económica posterior.

A partir de estas referencias y términos reflexivos se plantea que la **continuidad en la implementación del programa**, aunque fuese definido en su diseño como un mecanismo temporal, estuvo limitado por la disponibilidad de recursos, no se encontró evidencia que apuntara a la definición específica de la vigencia del programa, siendo esta una restricción importante para considerar en eventuales situaciones de emergencia en adelante, ya que no existió una fuente específica de recursos que lo dotara de financiamiento suficiente para asegurar su permanencia y de esta manera brindar el subsidio a personas que tenían necesidad de recibirlo, particularmente en el II semestre del año.

Por el contrario, la continuidad del BP estuvo supeditada a la aprobación de recursos por parte de la Asamblea Legislativa, donde la voluntad política en respaldo de las poblaciones afectadas por la pandemia, vía subsidio bajo el BP, se priorizó en el II trimestre del 2020 y, posteriormente, dicho escenario político tuvo variaciones que incidieron en la no visualización de espacios de asignación de recursos para el programa y como se pudo ver en el análisis de cobertura existieron aproximadamente 205 775 personas que vieron modificadas sus condiciones laborales producto de la pandemia (23,3% del total de personas afectadas) que no lograron ser atendidas por el programa), a pesar de que esta evaluación no tiene dentro de sus propósitos indagar en la arena política que

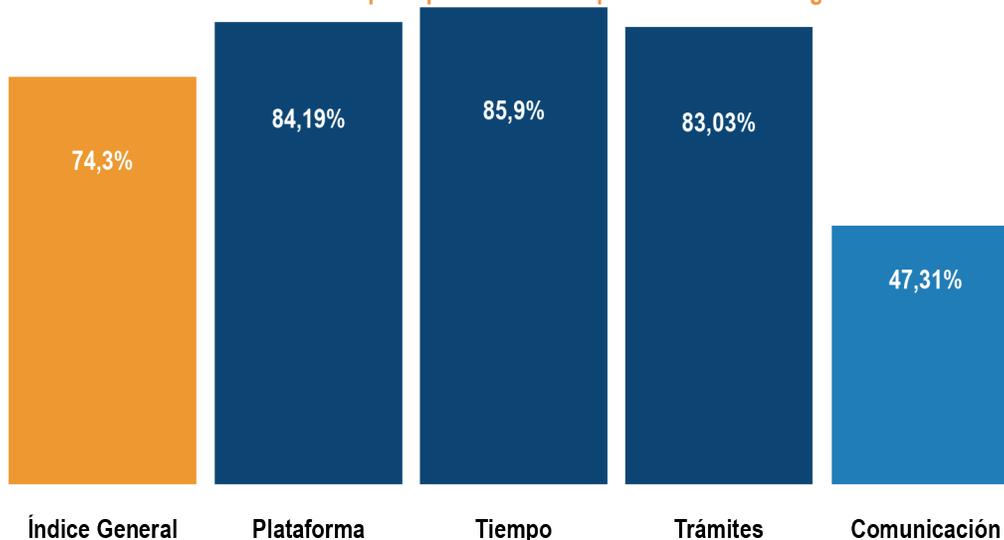
media en torno al BP, en particular en su financiamiento, es relevante de considerar las siguientes interrogantes para futuras actuaciones:

- ¿Cuál debería ser la vigencia de un programa temporal de transferencias monetarias directas?
- ¿Cuáles serían los criterios para determinar la temporalidad de programas sociales de emergencia?
- ¿Qué fuente o fuentes de recursos permitirían generar el adecuado financiamiento del programa y asegurar su ejecución en el tiempo previsto?
- ¿Cuál es la conveniencia de que el financiamiento de programas sociales de emergencia se asigne mediante aprobaciones presupuestarias dentro de espacios de discusión política?
- ¿En qué medida afecta la cobertura y sostenibilidad de los programas sociales de emergencia la ausencia de financiamiento específico para su implementación?

Para valorar la gestión del programa desde la **percepción de las personas**, obtenida con la información de la encuesta, se construyó un índice que permite medir su desempeño. Como se mencionó en el apartado metodológico, el índice se construye 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. La siguiente ilustración muestra la composición general del índice.

Las personas encuestadas han asignado para el desempeño del BP una puntuación global de 74,3%, donde tres de las cuatro dimensiones analizadas tienen valoraciones altas; además similares, mientras una de las dimensiones se valora como baja, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 18. Índice de percepción del desempeño del Bono Proteger**



Fuente: Encuesta evaluación BP, (2021).

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, contraria situación recibe la dimensión “comunicación”; estas tres dimensiones han sido analizadas por PB (personas beneficiarias) y PNB (personas no beneficiarias) por

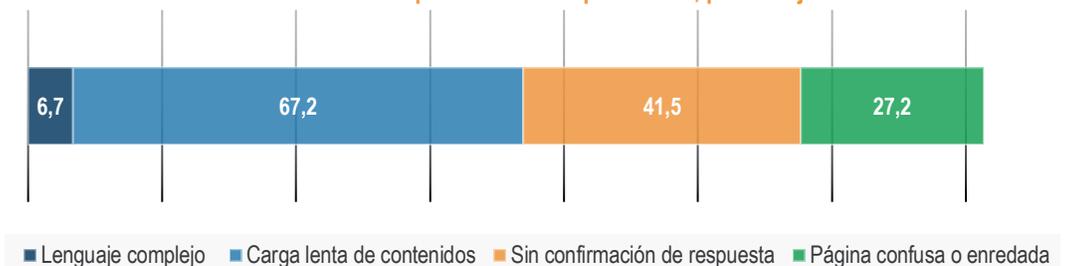
igual, siendo relevante desde la óptica del desempeño obtener dicha validación de parte de la población usuaria final, donde la condición de PB o PNB es coincidente. Seguidamente, se profundiza en cada dimensión.

El **tiempo** es la dimensión que obtiene la mayor nota por parte de las personas, esta refiere a la inversión temporal que las personas han realizado para completar el formulario de solicitud del subsidio económico del BP. Al consultar a las personas sobre *¿Cuánto tiempo le tomó completar el formulario de solicitud del Bono Proteger?* El 52,1% señala que “menos de 15 minutos”, 33,3% de “15 a 30 minutos”, el 10,2% invirtió entre “30 minutos y 1 hora”, el 4,4% indica que duró más de 1 hora. En complemento, el 80,5% de las personas han manifestado que la cantidad de tiempo invertido para rellenar y subir la información del formulario es “aceptable”, 17,2% lo valoró como “moderado” y 2,3% indicó que fue “excesivo”. Además, esta información es un insumo a considerar para futuras utilidades de plataformas virtuales, para la entrega de beneficios.

Estos resultados permiten afirmar que la automatización de la solicitud por medios virtuales fue una estrategia que asegura las medidas de distanciamiento y movilidad de las personas mediante la exposición de la población ante aglomeraciones en las instituciones públicas ejecutoras, sino también, que mostró agilidad para los fines para los que fue creada.

El segundo puntaje más alto es la dimensión de la **plataforma**, donde se consulta sobre la ocurrencia de algún inconveniente o falla en el portal virtual, así como el grado de autonomía para transitar dentro del mismo, lo que da cuenta de su accesibilidad de cara a la persona solicitante. El 14% de las personas encuestadas manifestó tener algún inconveniente con la plataforma, los principales aspectos reportados como inconvenientes se muestran seguidamente:

Gráfico 19. Fallas reportadas con la plataforma, porcentajes



Fuente: Encuesta evaluación BP, (2021).

Acorde a la anterior información, prácticamente 7 de cada 10 personas que manifestaron como el principal problema o inconveniente refiere a la “carga lenta de contenidos”, lo que puede deberse a un tema de ancho de banda o de cobertura de la red y no necesariamente de la plataforma en sí. 4 de cada 10 personas indican que no recibieron alguna confirmación de la culminación y registro de la solicitud en respuesta. 3 de cada 10 señala la presencia de algunos aspectos “confusos” dentro de la página.

Adicionalmente y con respecto al grado de autonomía para completar la solicitud, es importante rescatar que el 71,3% de las personas encuestadas indicó realizarla de manera individual –sin apoyo-, el 27,7% precisó solicitar ayuda a sus redes cercanas (familiares, amistades), 0,9% requirió apoyo de los servicios del IMAS o MTSS para completar la solicitud. No se registraron casos donde las personas hubiesen tenido que pagar por completarla, lo cual es positivo pues implica la comprensión de la página web en sí, y que la posibilidad de apoyo institucional fue suficiente para que las personas lograsen completar los trámites requeridos.

Las valoraciones son igualmente positivas en cuanto a la dimensión de **trámites** para acceder al subsidio, los cuales se entienden como los requisitos e información solicitada para optar por el subsidio, particularmente enfatizando sobre la cantidad y la facilidad en completarlos. 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 pocos trámites”, además un 80% manifestó que los trámites se “completaron fácilmente”, contra 20% que indicó lo contrario.

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. En palabras de una de las personas entrevistadas:

*Hubo muchos cambios a nivel normativo, creación de protocolos, reformas a reglamentos, articulación con demás entidades, que efectivamente implicó cambios en la gestión de la institución que finalmente implicó simplificación de trámites. (Informante 2, comunicación personal, 15 de julio de 2021).*

Tomando en consideración lo anterior y sin dejar de lado la brecha tecnológica existente en el país, se confirma que la plataforma virtual como medio para gestionar el Bono es exitosa y el hecho de que la mayoría de las personas beneficiarias identifiquen que fueron pocos trámites los que tuvieron que llenar, pero al mismo tiempo se completaron fácilmente, confirma que el cambio gestión de la presencialidad a la virtualidad para la entrega de un beneficio no significó una complicación adicional para la población meta. Aún cuando previamente se detectó que cerca de 108 mil solicitudes fueron denegadas por introducir datos de su cuenta bancaria de manera incorrecta, siendo este un aspecto a revisar para futuras actuaciones.

La variable **comunicación** interpretada como el intercambio de información entre las instituciones que gestionan el BP y la persona solicitante, es la que menor valor obtiene. Esta variable contiene una pregunta dirigida a ambos grupos y una pregunta específica para cada uno de ellos<sup>13</sup>; bajo esta configuración, se interpreta que las interacciones consultadas (resolución de la solicitud, el motivo en caso de rechazo o la confirmación del depósito bancario en caso de aprobación) las personas ponen en relieve debilidades.

Desde las instancias responsables del Bono, se reconoce este aspecto como una opción de mejora en el futuro, pues el sistema de notificaciones no fue tan oportuno como se esperaba: “[es necesario] depurar el sistema de notificaciones a las personas, no fue tan oportuno debido a que la plataforma proteger y capacidad humana es limitada, trabajar en paralelo los dos procesos de realizar pagos o notificaciones tuvo inconvenientes - uno u otro- (Informante 7, comunicación personal, 17 de junio de 2021); además, generó expectativas en algunas personas sobre la recepción del beneficio “Tuvimos un problema con las notificaciones porque se les decía que estaba en estudio, y era por falta de recursos. También hubo gente que no recibió el bono, y era porque no eran beneficiarios del BP.” (Informante 8, comunicación personal, 25 de junio de 2021). Esta variable también se vio afectada por elementos externos como la asignación y aprobación presupuestaria por parte de la Asamblea Legislativa, en virtud del conocimiento con certeza del momento y monto de la aprobación de los recursos generaron una relativa incertidumbre sobre el mensaje que se debía brindar a la población solicitante del bono.

Esta limitación se confirma al tener como referencia la información a la persona solicitante sobre la aprobación o denegatoria del subsidio, donde 55% del total de las personas encuestadas (PB y PNB) indicó que recibieron comunicación sobre la resolución de la solicitud y 45% indicó que no tuvo comunicación sobre la aprobación o denegatoria del subsidio. Estos datos apuntan a que la comunicación de la resolución de la solicitud no fue consistente y presentó vacíos.

---

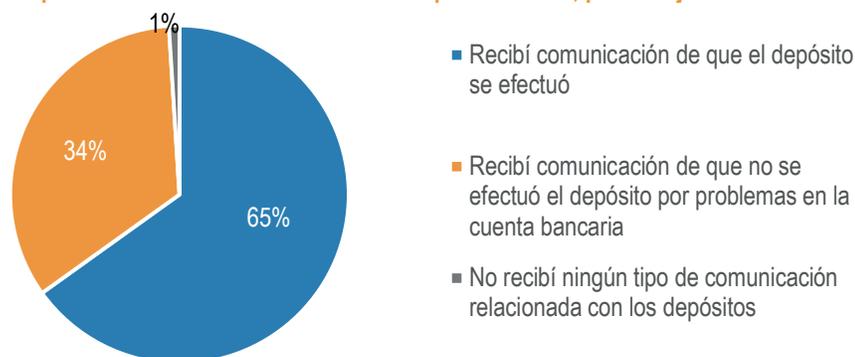
<sup>13</sup> Acorde a los procedimientos establecidos por el programa, específicamente Procedimiento para la gestión de otorgamiento del Bono Proteger (DNE-10.0-P-08), de la DNE.

En los casos de las personas que se identificaron como no beneficiarias, el 86,9% manifestó que no recibieron “comunicación sobre el motivo de denegación del BP”, siendo un porcentaje significativo que permite detectar un roce con lo establecido en el artículo 17 del Decreto de creación del BP, el cual establece:

*Artículo 17.- Notificación. Una vez aplicados los mecanismos de validación, la plataforma electrónica emitirá el resultado correspondiente, indicando la aprobación o denegatoria de la solicitud. Este resultado emitido por la plataforma electrónica le será notificado a la persona solicitante a la dirección del correo electrónico y al número telefónico señalados en el formulario de solicitud como medio para recibir notificaciones.*

Haciendo énfasis únicamente en las personas beneficiarias, por ende, tuvieron un movimiento en sus cuentas bancarias con al menos un evento de pago del subsidio, se les consultó sobre la comunicación en relación con la efectividad de los depósitos realizados, los resultados se presentan a continuación.

**Gráfico 20. Percepciones sobre la comunicación del depósito del BP, porcentajes**



**Fuente: Encuesta evaluación BP, (2021).**

A partir de lo anterior se denota que en 65% de los casos de las personas encuestadas se cumple el procedimiento de “notificación a la PB al celular y email sobre el depósito del Bono Proteger.” Contemplado en el paso 30 del “Procedimiento para la Gestión de Otorgamiento y Validaciones del Bono Proteger” (Código: DNE-10.0-P-08). Y en un 34% no se cumple.

Esta evaluación no ha indagado en los factores que pudieron mediar en la efectividad de las comunicaciones sobre la aprobación o denegatoria del BP, no obstante y a partir de la experiencia con la aplicación de la encuesta –donde se presentó una cantidad importante de “rebotes” de los correos electrónicos cercana al 30% del total de la muestra seleccionada (20 mil datos de contacto)-, se indica que la no recepción de comunicación, puede deberse en gran medida a errores de digitación de los correos electrónicos. Salvaguardando este factor, es ineludible brindar esta información a la persona usuaria, en términos de conocimiento del estado y resultado final de la solicitud, lo cual constituye un aspecto que amerita revisarse de parte de las autoridades respectivas.

## Comunicación oficial sobre el BP

Dentro del análisis de la gestión del programa, se deben considerar aspectos relacionados con la comunicación, rendición de cuentas y transparencia, siendo estos temas relevantes cuando se trata de comunicar las medidas para abordar las necesidades básicas de subsistencia de las personas con afectación laborales, así como hacer de conocimiento general cómo se da el uso de recursos públicos en un marco de emergencia nacional. El decreto de creación del programa consideró un artículo sobre la comunicación y difusión para la atención a la ciudadanía (art. 35) así como un capítulo denominado “Control Financiero, Seguimiento, Transparencia y Fiscalización”, el cual establece los medios, variables, tipos e instrumentos relacionados con dichos aspectos.

Profundizando en el tema de comunicación desde la perspectiva oficial, se ha realizado un análisis semántico<sup>14</sup> de las notas de prensa gubernamental (Presidencia, MTSS, IMAS) relacionados directamente al BP, con la finalidad de detectar ciertos patrones o tendencias en el contenido de los comunicados, en total se han revisado 21 documentos (ver anexo 04). Este análisis se realiza utilizando el programa R, y la librería Syuzhet.

El primer resultado que se destaca del análisis es que los meses de abril, mayo y junio concentran el 70% del total de comunicados, siendo clara la intención de informar a la ciudadanía sobre el lanzamiento del programa en primera instancia, así como diversos detalles relevantes en torno a su funcionamiento, mecanismos y demás dentro de los primeros meses donde predominaba una alta incertidumbre por la prolongación de la pandemia en el país.

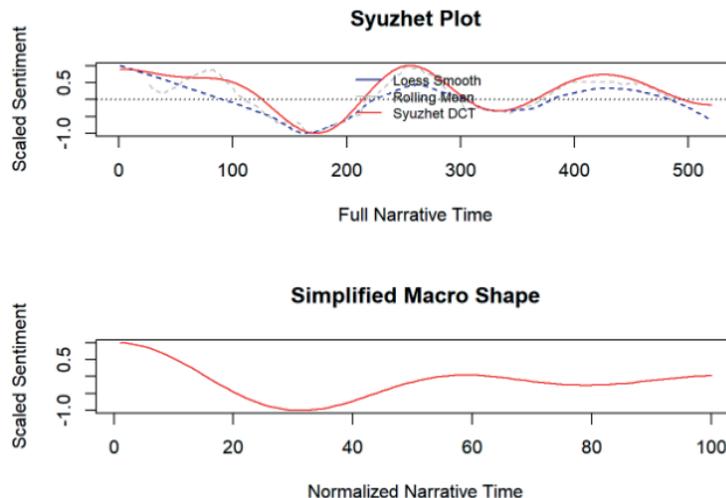
Esta concentración de los comunicados ciertamente constituye un factor relevante a la hora de lograr posicionar en la población el apoyo gubernamental hacia sectores y colectivos afectados por las medidas impuestas a raíz de la emergencia sanitaria, particularmente, según el coeficiente calculado, el sentimiento que predomina en los comunicados es el de confianza (trust), con un valor cercano al 0,4 lo cual es coincidente con el momento y tipo de mensaje que se aspira transmitir.

Conforme avanzó el 2020, los comunicados tienden a disminuir y modificar su contenido. La siguiente gráfica permite determinar la evolución sentimental del texto analizado. El algoritmo utilizado divide el texto en fragmentos según su avance temporal, por ende el punto de inicio lo constituye abril de 2020 y el final es diciembre 2020. El contenido de los mensajes se computa entre positivos, valores cercanos a uno (1), neutros cercanos a cero (0), y negativos, cercanos a menos uno (-1).

---

<sup>14</sup> Se caracteriza por el uso de diccionarios de términos o lexicones en los que cada palabra está marcada con una orientación semántica de polaridad u opinión. Estos sistemas, por lo general, lo que hacen es pre-procesar el texto, para lo que lo dividen en palabras, pero como hay muchas que no tienen ningún valor, las palabras gramaticales (artículos, conjunciones, preposiciones...), las eliminan comparando los textos contra una lista de palabras vacías (stopwords), y luego se ve si las palabras existen en el lexicon y qué valor de polaridad se les ha dado y, por medio de sumar y restar los valores positivos y negativos llega a establecerse una valencia para el sentimiento de un texto.

Gráfico 21. Evolución de la narrativa gubernamental sobre el BP



Fuente: Mideplan (2021).

Se aprecia que el inicio de los comunicados hay una clara tendencia “positiva”, presentando una modificación hacia una perspectiva “negativa” (franja 20-40 en el eje X) y, posteriormente, vuelve a mostrar una leve inclinación hacia un tono “neutro” hacia el último trayecto del año (franja 60-100 en el eje X). Las entrevistas realizadas permitieron identificar que la aprobación presupuestaria y sus negociaciones, fueron el principal elemento modulador en la intensidad y tipo de comunicación sobre el BP.

La asignación de recursos del BP partió de la identificación de distintas fuentes de financiamiento, algunas de estas ameritaron un trámite y discusión parlamentaria para su aprobación. Este elemento y la incertidumbre que introduce el no disponer con certeza sobre la disponibilidad de recursos en el tiempo para continuar con la asignación de los subsidios llevan a modificar los mensajes emitidos sobre el BP, aspecto que estuvo considerado en el marco normativo de su creación al establecer que “(...)el otorgamiento y alcance del Bono Proteger se encuentra sujeto a la disponibilidad y suficiencia de recursos financieros. En caso de no existir contenido presupuestario que permita abarcar al menos los 3 meses previstos para dicho beneficio, se notificará la suspensión del trámite de análisis de nuevas solicitudes para el otorgamiento de nuevos subsidios”.

Además, en concatenación de los datos aportados en los apartados previos, se visualiza un correlato entre las tendencias desde diferentes perspectivas (solicitudes, entregas, ejecución presupuestaria, entre otros), donde a partir del III trimestre del 2020 comienzan a reducirse; aspecto que está fuertemente explicado por el contenido presupuestario para la continuidad en la entrega del subsidio.

## Rendición de cuentas

Dentro del análisis de la gestión del programa, se deben considerar aspectos relacionados con la **rendición de cuentas y transparencia**, siendo estos temas relevantes cuando se trata del uso de recursos públicos en un marco de emergencia nacional. En cuanto al “Control Financiero, Seguimiento, Transparencia y Fiscalización”, las entidades responsables del programa publicaron nueve Informes Mensuales de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger, iniciando en mayo 2020 y finalizando en enero 2021.

Estos informes rendían cuentas sobre las solicitudes recibidas, las características de las personas solicitantes, así como la evolución de los bonos solicitados y otorgados, según una serie de indicadores y variables, siendo este medio uno de los principales insumos para el seguimiento del programa, desde una óptica de rendición de cuentas. Estos informes también sirvieron de base para responder las solicitudes de información de los entes de control público.

Considerando la inversión social que significó el BP, así como su alcance poblacional, existieron distintos mecanismos de control implementados por la Administración y recopilados en el Informe Ejecutivo del BP, presentado ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, en febrero del 2021 (MTSS-DMT-OF-239-2021/MDHIS-42-02-2021).

El proceso de ejecución del programa se caracterizó por contar con múltiples procesos de fiscalización, tanto internos como externos, llevados a cabo por parte de las auditorías internas de las instituciones ejecutoras, así como tres procesos de auditoría llevados a cabo por parte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, así como solicitudes de intervención por parte de la Defensoría de los Habitantes.

- 38 solicitudes de información de la Defensoría de los Habitantes
- 24 informes de auditoría interna (10 MTSS y 14 IMAS)
- 9 informes mensuales de seguimiento a la ejecución del programa y publicación de estadísticas
- 3 auditorías de la Contraloría General de la República
- 18 comunicados de prensa, 3 conferencias de prensa

Al finalizar el período de ejecución del Programa, el Área de Sistemas de Información Social del IMAS generó el Informe Final de Gestión del Beneficio de Emergencias-Motivo Bono Proteger (IMAS-SGDS-ASIS-053-2021), en el que se detalla la gestión institucional vinculada al BP así como los datos desagregados con la población beneficiaria del IMAS. Las distintas disposiciones por órganos de control emitidas durante el proceso de implementación, en complemento con los aprendizajes y áreas de mejora identificados durante la ejecución, permitieron introducir una serie de modificaciones tanto al diseño del programa (revisión de los protocolos, reformas al Decreto Ejecutivo) como algunos de sus aspectos de su gestión (retroalimentación de informes mensuales, la identificación de mejores controles internos cada mes y de manera progresiva). Lo anterior, resalta la fortaleza y utilidad de dichas funciones para la toma de decisiones de la Administración al procurar una actuación basada en la legalidad y el apego a los principios básicos de la gestión pública y de la prestación de los servicios públicos.

Como parte de la respuesta de las personas entrevistadas, se reconoce la importancia de generar estrategias de comunicación que permitan llevar un seguimiento interno de la ejecución de la intervención para informar tanto a la ciudadanía como a los entes contralores y para esto mencionan como clave la comunicación y coordinación realizada entre MTSS e IMAS, así con las auditorías internas. Algunas personas son críticas del rol de instancias contraloras como la CGR respecto de la forma (especificación de datos y tiempos de respuesta otorgados) en que se solicitó la información y que implicó la priorización de tiempo y recurso humano que en el momento estaba atendiendo la emergencia:

*“En relación con los entes contralores y fiscalizadores, en un momento de la atención de la emergencia, la acción pasó de lo técnico a lo político, por lo que se destinaron recursos para atender las demandas de información de las entidades, desviando los recursos de la atención de la emergencia” (Informante 9, comunicación personal, 20 de julio de 2021).*

También, señalan como aspecto de mejora la comunicación con la ciudadanía respecto de la disposición de información, pues a pesar de la atención a la prensa sobre el tema, pudo mejorarse el tipo de información para el público.

*“Se puede mejorar brindando mayor información a la ciudadanía como por ejemplo en presupuesto, giros que se hizo a la población, funcionalidad del proceso, entre otros”. (Informante 14, comunicación personal, 9 de julio de 2021).*

Sobre este tema coincide el Índice de Transparencia de la Información del Bono Proteger<sup>15</sup> realizado por el Observatorio Ciudadano de Transparencia Fiscal (OCTF), que en su última medición a Junio 2020, brindó una calificación de 63/100, donde la dimensión de rendición de cuentas fue la que obtuvo la valoración menor.

Respecto de los espacios de control en la implementación del programa, el principal tema se ha situado en los casos donde se visualiza una asignación irregular (no cumplimiento de requisitos o criterios) o recepción anómala del subsidio (monto superior al que correspondía - más de tres pagos), con las consecuentes pérdidas financieras que ello supone. Ejemplo de ello se establece en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4. Principales hallazgos sobre la gestión del BP emitidos por CGR**

Variable	Contenido	Hallazgo CGR
<b>Sub-cobertura</b>	Personas quienes podían recibir el beneficio y no lo recibieron	79,5% (abril) y el 59,0% (julio)
<b>Focalización grupo 1</b>	Personas que reportan afectación laboral por despido, suspensión temporal de contrato y/o reducción de jornada laboral, que reciben el BP y presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibirlo.	1. De 405.193 bonos otorgados y validados entre abril y julio un 16,36% (66.298) con riesgo. 2. Monto aproximado de ₡7.490 millones
<b>Focalización grupo 2</b>	Personas que reportan condición laboral de independiente, informal y/o temporal que reciben el BP y presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibirlo.	1. Se les otorgó el beneficio social y presentaban un nivel de riesgo medio o alto entre un 10,29% y 20,69% de personas. 2. Significa entre ₡3.759 millones y ₡ 7.556 millones de recursos asignados.
<b>Distribución de recursos</b>	Porcentaje de personas beneficiarias con un monto mayor asignado al que les correspondía por la condición laboral señalada en la solicitud	20,39% del total de beneficiarios, que corresponde a 34.216 de los 167.80324 beneficiarios validados en SICERE, con posible otorgamiento de un monto superior al que les correspondería recibir.

**Fuente: Informe CGR N° DFOE-SOC-IF-00016-2020 del 16 de diciembre, 2020.**

Lo que ha llevado a abrir un debate entre distintos actores sobre la cuantía y magnitud de las “filtraciones”; sobre este particular en gran parte de la documentación analizada, se encuentra que los diferentes datos aportados a la luz pública tanto por la CGR como por autoridades gubernamentales obedece a la utilización de bases de datos con un alcance y profundidad distinto, siendo un tema generador de cuestionamientos, que aunque escapan al

<sup>15</sup> Este instrumento de monitoreo ciudadano, está conformado por cinco dimensiones, que incluyen un total de 61 indicadores, cuya valoración se basó en la relevancia y disposición de la información sobre el Bono los sitios web de las instituciones relacionadas con el bono Proteger (IMAS, MTSS, CNE) o en el sitio Covid19.go.cr.

alcance y propósitos centrales de esta evaluación, no se pueden dejar de indicar pues constituyen un elemento de rendición de cuentas presente en el 2021.

Los actores que participaron en el diseño del BP al tratarse de una intervención pública selectiva, se enfrentaron a la definición del grupo de personas destinatarias del programa, lo cual partió de la identificación, y priorizaron de los perfiles de ingreso al programa, así como el establecimiento de los criterios de elegibilidad y demás que debían cumplir las personas donde era prioritario destinar los recursos en el marco de la afectación laboral por la pandemia. El tiempo restringido que disponía la Administración para atender la afectación de los hogares ante la Emergencia Nacional, representó una limitación importante para cumplir a cabalidad con todos los aspectos de una determinada metodología de planificación en circunstancias habituales y sin errores en el diseño. Siendo que, dado el contexto de urgencia y de afectación generalizada a la población se priorizó, la necesidad de facultar jurídica, operativa y financieramente un programa para canalizar apoyo monetario a los hogares que se encontraban en una situación de dificultad socioeconómica por la pérdida de ingresos producto de la Emergencia Nacional.

Dentro de este proceso decisorio -casi de manera ineludible- suelen presentarse según Raczynski (1995), dos tipos de errores (inclusión y exclusión)<sup>16</sup>, los cuales en sentido técnico no se seleccionan de manera intencionada o adrede al momento de diseñar una intervención o de planear la estrategia de implementación, si no que ocurren a partir de la aplicación de los procesos y dinámicas que surgen del entorno y de la ejecución de lo planificado y como se ha mencionado anteriormente, los plazos restringidos con los que se disponían para facultar lo más rápido posible una ayuda a los hogares que se encontraban en una situación de dificultad por la pérdida de ingresos, pudo haber restado la probabilidad de equilibrar los análisis para minimizar la presencia de ambos errores, que como se ha sostenido no resultan intencionados.

Considerando estos dos tipos de errores y para el caso del Bono, la amplitud del alcance del programa a nivel poblacional, aparejado a la posibilidad de verificar un alto volumen de información -de manera fehaciente- sobre requisitos de inclusión-exclusión en las solicitudes de forma oportuna en distintas bases de datos institucionales y la celeridad con la que se genera una respuesta a la población afectada por la pandemia, redujeron el margen para comprobar con certeza la asignación del BP por medio de la plataforma desarrollada. Esto aunado a que la implementación respondía a una necesidad socioeconómica provocada por una emergencia en salud nunca antes planteada y el hecho de que la corroboración de datos con otras instituciones presentaba complicaciones y un rezago en la actualización de información.

El informe DFOE-SOC-IF-00016-2020, dentro del cual se consignan los resultados de la auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger, la Contraloría detectó posibles riesgos sobre una serie de casos de personas beneficiarias entre el mes de abril y diciembre de 2020. Desprendido de dicho informe se genera una disposición al MTSS destinada a revisar los casos que presentan inconsistencias y tomar medidas correctivas, por esta razón se genera 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" en agosto del 2021, el cual determina que:

- El 93,5% del total de personas beneficiarias cumplen con el perfil definido por el programa. Del total de personas beneficiarias 3,14% se detectó con riesgo de haber recibido un monto superior al que le correspondía; mientras que el 3,9% de las personas se les detectó alguno de los otros riesgos determinados.

---

<sup>16</sup> a) *inclusión*: surge al filtrarse el beneficio hacia segmentos sociales excluidos del grupo destinatario, la medida directa de ello es el porcentaje de beneficiarios efectivos que no corresponde al grupo destinatario. (conocido como "filtraciones".)

b) *exclusión*: recae sobre la brecha entre el universo del grupo destinatario del programa y los integrantes efectivamente acogidos por él; la medida directa corresponde a los integrantes no cubiertos por el programa.

- El 35,59% de las personas identificadas con riesgo se encuentran a la fecha en condición de pobreza o pobreza extrema, 3,14% adicional en condición de vulnerabilidad, 35,41% no pobre, de conformidad con la información registrada en SINIRUBE.

Este documento establece que en conjunto las entidades responsables de los pagos (IMAS, MTSS y CNE) diseñaron un “procedimiento especial” para la recuperación de las sumas pagadas de más, el cual explicita las pautas para investigar 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 beneficiarias del BP. En la siguiente tabla se muestra cada riesgo y los datos respectivos para dimensionar con mayor medida estos aspectos.

**Tabla 7. Casos de personas beneficiarias con riesgo detectado en la verificación ex post<sup>17</sup>**

Tipo de riesgo detectado	# de casos	% de casos	# de pagos de más	% de pagos de más	Monto pagado de más	% del monto pagado de más
R 1. Personas fallecidas	302	0,04%	470	0,02%	€58.687.500	0,02%
R 2. Personas menores 15 años	2	0,00	2	0,00%	€250.000	0,00%
R 3.1 Personas trabajadoras independientes/temporales sin afectación laboral	2 925	0,4%	7 356	0,35%	€919.500.000	0,32%
R 3.2 Personas con afectación laboral 50% que reciben 100%	22.766	3,1%	55 260	2,63%	€3.453.750.000	1,40%
R 3.3 Personas trabajadoras asalariadas sin afectación laboral	2.925	1,5%	25 199	1,2%	€2.660.125.000	1,00%
R. 4 Personas trabajadoras del sector público	SD	SD	SD	SD	SD	SD
R. 5 Personas que reciben transferencia mayor a 50 mil	12 054	1,7%	19 655	0,93%	€2.446.875.000	0,96%
R. 6 Personas que reciben más de 3 pagos	4 616	0,64%	4.634	0,22%	€579.250.000	0,23%
R. 7 Personas sin documento de identidad vigente	SD	SD	SD	SD	SD	SD
R. 8.1 Personas que reciben pensión del régimen IVM	143	0,02%	245	0,01%	€30.500.000	0,01%
R. 8.2 Personas que reciben pensión del RNC	466	0,00%	546	0,03%	€68.250.000	0,03%
R 8.3 Personas que reciben pensión de otros regímenes	24	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
R. 9 personas privadas de libertad –institucionalizadas-	54	0,01%	127	0,01%	€15.687.500	0,01%

**Fuente: Informe de verificación ex post (MTSS, 2021b).**

En términos de la valoración de la eficacia de la gestión del programa lo anterior constituye un factor que resta, ya que la existencia de inconsistencias en la asignación del programa implican una fuga de recursos –que asciende a €10 232 875 000, aproximadamente el 4% del total del presupuesto- que pudieron por ejemplo haberse destinado a personas que requerían el subsidio y, por otro lado, la movilización de recursos institucionales con el fin de proceder con la recuperación de los montos y considerando la temporalidad de las

<sup>17</sup> Al haber aplicado los criterios de detección de riesgos a la totalidad de la población, una persona puede haber sido identificada con más de un riesgo en el período de estudio. Se identificaron 47.889 personas tienen un solo riesgo, mientras que 1.430 tienen dos riesgos detectados y dos personas tienen 3 riesgos.

acciones administrativas respectivas para lograr dicho propósito, así como la cantidad de casos en cuestión, el horizonte para vislumbrar su recuperación se ve lejano y complejo.

En términos comparativos, las cifras sobre las filtraciones pueden tender a matizarse al considerar los porcentajes de otros programas sociales selectivos. Utilizando un estudio del Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas, sobre las filtraciones del BP, que estimó dicho dato utilizando la ENAHO de 2020 y los criterios de inclusión que planteó el gobierno para asignar el subsidio, donde se determina que el **BP presenta una tasa de filtración menor en términos comparados:**

*Las filtraciones de los programas sociales en Costa Rica son típicamente mayores al 8,5% encontrado en este análisis. En Trejos y Mata 2020, se escogieron los programas selectivos que absorben la mayor proporción de los recursos del FODESAF analizados al año 2019 para medir sus filtraciones. (RNC=18%, Becas= 19%, REDCUDI=20,7%, CEN-CINAI=18,2%) los programas sociales selectivos muestran tasas de filtraciones mayores al 18%. (IICE, 2020)*

Al respecto, una de las personas encuestadas brinda esta referencia en respuesta a la pregunta: “¿Qué recomendaría para mejorar el servicio de las instituciones públicas en caso de una futura situación de emergencia que afecte los ingresos y el trabajo de las personas?”:

*“Estoy de acuerdo con que averigüen bien a dónde van los recursos que el gobierno invierte en ayudar, ya que conozco gente que no lo necesitaban y lo recibieron. Es muy difícil saber a cabalidad quién lo necesita. Creo que hicieron bien el trabajo y muchas familias que lo necesitaron lo recibieron. También, creo que todos en general debemos ser conscientes de la situación que atraviesa nuestro país y que debemos pedir ayuda solo en caso de necesitarlo realmente. (Encuesta evaluación, 2021, respuesta de PB)”.*

A partir de las distintas referencias documentales, se identifica que el alcance de los **instrumentos para rendir cuentas**, mayormente estuvieron dirigidos a aspectos dentro del ámbito de la gestión del programa (insumos, actividades y productos), aspecto que se valora como positivo, ya que el propio Decreto del programa establecía los parámetros básicos para realizar dicha labor, así como los componentes de medición específicos.

**Artículo 21.- Indicadores de seguimiento.** Para el seguimiento y control, incluirá al menos los indicadores señalados a continuación. Para todos los indicadores se calculará la variación mensual absoluta y relativa, la tasa de crecimiento, y la distribución según institución responsable, perfil de afectación, características sociodemográficas de interés de las personas según información disponible en los sistemas de información:

- a) Cantidad de solicitudes recibidas, b) Cantidad de solicitudes en trámite, c) Cantidad de solicitudes rechazadas, d) Cantidad de solicitudes en lista de espera, e) Cantidad de pagos realizados.
- f) Plazo promedio transcurrido entre la recepción de las solicitudes hasta la notificación.
- g) Plazo promedio transcurrido desde la recepción de las solicitudes hasta el primer pago.
- h) Monto total transferido.

**Artículo 24.- Rendición de Cuentas.** Cuando finalice el otorgamiento de los Bonos Proteger frente al estado de emergencia nacional, las instituciones responsables contarán con el plazo de un mes para elaborar y publicar un informe final con la

*información que permita rendir cuentas y reportar los resultados de la aplicación de lo indicado en este Reglamento.*

Adicionalmente, se consigna que no se consideraron de manera explícita desde la planificación del programa acciones de seguimiento y evaluación hacia los resultados del mismo (efectos e impactos).<sup>18</sup> Siendo esta una tendencia dentro de la Administración Pública el visualizar una fase evaluativa únicamente de manera ex post.

El BP es concebido como una intervención de carácter temporal y extraordinaria, al amparo del régimen de excepción contemplado en el artículo 180 de la Constitución Política y en la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo y se ejecuta en un contexto de incertidumbre en relación a los alcances, la envergadura y la profundidad de la crisis provocada por la pandemia.

Las principales referencias de los actores entrevistados refiere que bajo un marco normativo de excepción, producido por una pandemia de magnitud generalizada, suponen un cambio en las herramientas, ritmos y plazos para la gestión de la Administración Pública y se debe acompañar de **modelos de planificación, presupuestación, seguimiento, evaluación y fiscalización adaptados**, ya que el regirse por parámetros ordinarios y exigir su cumplimiento puede llevar a imprecisiones e inexactitudes que posteriormente signifiquen una pérdida de eficacia y eficiencia en las acciones desplegadas.

*“No existen en este país herramientas que nos permitan formular en medio de una emergencia, parte de nuestras dificultades fueron temas de formulación ordinaria. Se requiere generar para el país herramientas del planeamiento en circunstancias complejas, debemos contar con mecanismos claros para estar preparados para actuar de manera certera ante emergencias nacionales de magnitud alta para resolver las necesidades de las personas y proteger los bienes y servicios. (Informante 8, comunicación personal, 25 de junio de 2021)”.*

Por la magnitud del programa, en inversión de recursos, su incidencia en poblaciones afectadas por la pandemia y la atención mediática, este elemento es crítico a la hora de ponderar la credibilidad de las entidades públicas en la gestión del subsidio, aunque ciertamente existen vías para realizar el debido proceso de investigación en cada caso correspondiente y como se indicó dentro del propio decreto de creación del programa:

**Artículo 13.- Declaración Jurada.** *Como parte de la solicitud, la persona deberá declarar bajo fe de juramento que la información y documentación consignada en el formulario electrónico de solicitud es verdadera, por lo que asume cualquier responsabilidad en vía administrativa o penal por falsedad, inexactitud, u omisión, incluyendo, (...). Si se determina que la persona presentó información falsa, inexacta u omisa se anulará el proceso administrativo de otorgamiento del bono y se podrá aperturar un proceso de cobro administrativo, así como la activación del proceso penal, según lo dispuesto en este Reglamento y la demás normativa aplicable.*

Para aumentar la capacidad institucional de ejercer control (ex ante), este mecanismo debería acompañarse de los controles más estrictos posibles que limiten a una expresión mínima la presencia de errores en la asignación o irregularidades y la Administración Pública debería disponer de los medios necesarios para hacer posible la verificación de la información que puede aportar una persona a la hora de solicitar un beneficio, en el caso del BP esta situación tuvo limitaciones en cuanto al acceso a la información, por ejemplo, con SICERE y a la propia configuración de la información disponible, particularmente, sobre su temporalidad (desfase temporal de su

---

<sup>18</sup> En diciembre de 2020 se inician coordinaciones con Mideplan para desarrollar una evaluación al programa que aborde esta perspectiva, lo cual es el principal antecedente para el desarrollo del proceso evaluativo actual.

actualización). Además, considerar la eventual presencia de este factor a la hora de plantear el marco normativo de los programas.

Recientemente, se ha publicado el Procedimiento especial de recuperación de sumas del bono proteger mediante el Decreto Ejecutivo 43162-MP-MTSS-MDHIS del 24 de agosto del 2021, el cual establece en su artículo 1 “(...)el procedimiento especial a seguir para determinar la obligación y realizar el cobro en instancia administrativa, de las acreditaciones del Bono Proteger otorgadas a personas con algún incumplimiento de requisitos o causal de exclusión”.

# CONCLUSIONES NIVEL DE EFICACIA DEL BONO PROTEGER

## Sobre el diseño del programa

La valoración integral del **diseño del BP** presenta una puntuación de 89,60%. Este valor se obtiene al analizar el alcance, profundidad y detalle de cuatro variables: planificación, información, recursos y actores y a partir del cual la conceptualización del programa presenta un grado de consistencia importante. Inicialmente, el diseño contempló ciertos vacíos en sus contenidos centrales, que posteriormente se fueron detallando hasta completar un grado de alineación importante con el enfoque de gestión para resultados en el desarrollo, lo cual da cuenta de la flexibilidad del proceso de planificación de esta intervención en un contexto de emergencia y el interés de los actores gubernamentales por disponer de un diseño riguroso.

A partir de la problemática existente se identifica un planteamiento de su **estrategia pertinente y coherente**, que utiliza la figura de “transferencia monetaria directa” para mitigar la pérdida de recursos ante los sucesos laborales y la posibilidad de satisfacción de las necesidades del hogar. 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 extremadamente vulnerable y que no necesariamente estaban incluidas en los programas sociales existentes antes de la pandemia.

Se identifica una trazabilidad intermedia entre la cadena de resultados de *productos efectos impactos*, tanto a nivel de enunciados como de sus factores de medición: indicadores, líneas bases, medios de verificación entre otros, aspectos que posteriormente orientaron los instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas hacia la “gestión del programa” descuidando los “resultados”. Se visualizan imprecisiones conceptuales a la hora de acompañar los objetivos y resultados previstos con sus factores de cuantificación y medición, mayormente las metas propuestas; aspecto relacionado con una carencia del país de un marco orientativo y explícito de planificación-presupuestación-seguimiento-evaluación y control bajo situaciones de emergencia que oriente, delimite, describa y facilite los procesos programáticos a realizar considerando los cambios drásticos del contexto que supone una emergencia de escala nacional.

Se observa una **alineación y articulación de actores gubernamentales** para posibilitar la intervención pública, que implicó una compleja coordinación para la movilización de distintos niveles institucionales (políticos, directivos, técnicos, administrativos), bajo condiciones excepcionales y atípicas 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 afectada por la pandemia. El **marco normativo** del programa fue ajustado en cuatro oportunidades.

Se identifica la generación de espacios de **financiamiento** relevantes para el programa mediante la combinación de distintas fuentes y la aprobación de leyes que garantizaron una dotación robusta de recursos (cercana al 0,8% del PIB), donde el 100% de estos se destinaron a la entrega de los subsidios, lo anterior, se vio acompañado por la disposición de **recurso humano institucional** desde distintas esferas (políticas, directivas, técnicas, administrativas), por lo que no representó un gasto administrativo-operativo adicional para el erario público. La canalización de la **alianza** con un actor del sector privado, fue especialmente clave para subsanar las debilidades institucionales en cuanto a la arquitectura y dominio de **recursos tecnológicos** en procura de la gestión del programa de manera virtual. Los **plazos** observados para la planificación, son ciertamente estrechos, a tono de la necesidad de brindar una respuesta a la ciudadanía –aspecto que esta evaluación comprueba-, pero que incidió negativamente en la profundidad de los procesos vinculados a la formulación y la planificación que brindasen un

marco de operación con mayores grados de certeza para el programa. No se encontró evidencia de que la disposición de recursos incluyera explícitamente la evaluación del programa.

El diseño del programa incluye una **identificación clara de la población meta y objetivo**, incorporando poblaciones tradicionalmente excluidas o no visibles dentro de la atención de los programas sociales, logrando ajustar una serie de aspectos del programa como la cuantía del monto a entregar, la priorización en la entrega, la apertura de una cuenta bancaria en función de las características individuales de las personas afectadas bajo parámetros técnicos delimitados. Dentro de la revisión documental realizada se aprecia la intención de focalizar el programa hacia las personas que mayormente vieron afectados sus ingresos por la pérdida o reducción de sus ingresos, este ejercicio no pudo ser realizado con la profundidad requerida por el contexto de incertidumbre imperante y la falta de información fehaciente para fundamentar la toma de decisiones que subyace en un entorno de emergencia nacional.

En términos de información se concluye que a la hora de planificar el BP se presentaron debilidades con el **acceso de la información** suficiente para la adecuada implementación del programa acorde a los parámetros definidos, aspecto esencialmente crítico a la hora de comprobar los requisitos y condiciones de acceso al mismo. La exhaustividad con la que se realiza, dentro de esta fase, esta identificación de información al combinar grupos poblacionales heterogéneos como población objetivo puede ser proporcional a la ocurrencia de inconsistencias en fases siguientes.

Es relevante visualizar los mecanismos que aseguren un acceso óptimo de la información para formular, gestionar, evaluar y la fiscalización de las intervenciones públicas, la interoperabilidad de las bases de datos institucionales y protocolos uniformes de cruces de información que brinden certeza sobre las posibilidades reales de realizar consultas y datos específicos acorde a la necesidad de cada programa social y el alcance definido en estos.

Constituye una buena práctica la 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, constantes comunicados y rendición de cuentas a la ciudadanía mediante la plataforma virtual del Mapa de Inversiones de Mideplan.

## Sobre la implementación y los productos del Bono Proteger

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.

En cuanto a la **gestión financiera** del BP, se concluye que el programa presenta una muy alta ejecución presupuestaria por parte de las instituciones responsables, alcanzando en conjunto 99,79% de los recursos asignados. Considerando la temporalidad en la que se invierten los recursos, el volumen de tramitaciones y la concentración de las transferencias en tres entidades distintas, bajo parámetros homogéneos, esta cifra adquiere una relevancia importante, sirviendo de referencia para futuras actuaciones. Se resalta además que no se dedicó presupuesto a gasto operativo-administrativo adicional para la gestión del programa.

Las personas encuestadas han asignado para el **desempeño del BP** una puntuación global de 74,3%, donde tres de las cuatro dimensiones analizadas (plataforma, tiempo, trámites) tienen valoraciones altas (84, 85, 83 respectivamente) y además similares, mientras una de las dimensiones (comunicación) se valora como baja (47). El 93,5% del total de personas beneficiarias cumplen con el perfil definido por el programa. Del total de personas beneficiarias 3,14% se detectó con riesgo de haber recibido un monto superior al que le correspondía; mientras que el 3,9% de las personas se les detectó alguno de los otros riesgos determinados. El 35,59% de las personas identificadas con riesgo se encuentran a la fecha en condición de pobreza o pobreza extrema, 3,14% adicional en condición de vulnerabilidad, 35,41% no pobre, de conformidad con la información registrada en SINIRUBE.

Tomando como base el dato de ECE de 1,08 millones de personas que integran la fuerza laboral y que tuvieron algún grado de afectación por el COVID en el II trimestre del 2020 -siendo esta la población objetivo que el programa aspiraría a cubrir y el total de personas beneficiarias del programa (724 330), la **cobertura** se ubica en 67,37%, este porcentaje representa un nivel moderado y se valora como positivo, al considerar la magnitud del problema que el mismo procura temporalmente solventar (aproximadamente el 47% de la fuerza laboral del país fue afectada por el COVID).

El grado de **sub-cobertura** se establece en 37%, contabilizando 397 042 personas en condición de potenciales beneficiarios o “elegibles”, es decir, que cumplían con el requisito de afectación de su condición laboral para aplicar por el programa pero por alguna razón no han optado al mismo. El 13,5% de los casos se encuentran debidamente justificados y se ha descartado que fuesen potenciales beneficiarios; para el 23,3% adicional de la sub-cobertura no se presenta justificación, y asumiendo que estas cumplían con los requisitos para optar por el BP, significa que el programa no ha logrado atender a 251 161 personas que vieron modificadas sus condiciones laborales producto de la pandemia.

El porcentaje de personas donde se ha detectado un riesgo potencial en la asignación –**filtraciones**- es del 6,3%, para un total de 46 267 personas que presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibir el BP. El 50% de estos casos obedecen a una detección imprecisa del grado de afectación laboral y en función de ello, según los criterios y parámetros establecidos se les asigna el monto máximo del BP (125 000 colones) cuando correspondía una transferencia de 62 500 colones.

La existencia de inconsistencias en la asignación del programa implican una fuga de recursos –que asciende a ₡10 232 875 000, aproximadamente el 4% del total del presupuesto al programa-. La movilización de recursos institucionales con el fin de proceder con la recuperación de los montos y considerando la temporalidad de las acciones administrativas respectivas para lograr dicho propósito, así como la cantidad de casos en cuestión, presentan un horizonte lejano y complejo para vislumbrar la efectiva recuperación de dichos recursos.

La experiencia acontecida con el BP en términos de la focalización de su población beneficiaria, la definición de criterios de elegibilidad y de exclusión del mismo, así como los plazos en los que estos se desarrollaron, deben servir de plataforma para visualizar mejoras en siguientes programas sociales en contextos de emergencia, que apunten hacia la combinación y presente un balance adecuado entre rigor y practicidad desde la perspectiva de la persona beneficiaria.

Como resultado no esperado del programa, se identifica el **volumen de personas que accesan a una cuenta bancaria** nueva a partir de la gestión del BP, aunque estaba previsto desde la planificación del programa específicamente dentro del reconocimiento de los criterios de elegibilidad del programa hacia ciertos colectivos (trabajadores independientes o informales) que no disponían de este medio, y de allí su acierto en la facilitación del mismo mediante la coordinación con el Banco Popular. Se identifica que a 203.160 personas se les apertura una cuenta bancaria, lo que representa 28% del total de personas que recibieron el BP, la encuesta realizada sobre la continuidad en el uso de dicha cuenta más allá de la recepción del BP determina que 50% manifiesta no utilizarla contra 47,6% que sí; extrapolarlo estos porcentajes a la población, se estarían consiguado

aproximadamente 96 mil personas que han logrado una inserción efectiva al sistema bancario, gozando de las facilidades y beneficios que este aspecto brinda.

## 4.2 ¿Qué hubiese pasado con las personas que recibieron el BP, si no lo hubieran recibido?

### Contexto de partida

La emergencia sanitaria por el COVID-19 y las restricciones de movilidad establecidas por el Ministerio de Salud y el Gobierno que iniciaron a finales de marzo del 2020 incidieron en las condiciones del mercado laboral, el dinamismo económico y social del país. Lo anterior, generó una afectación temporal de la economía, que hasta la fecha continúa con dificultades para recuperarse, pero que en su momento más álgido mermó la generación de ingresos en diversos sectores.

De acuerdo con los datos reportados por el BCCR (2021), el impacto de la pandemia sobre la actividad económica se denota con mayor magnitud en el II trimestre del 2020, registrando una caída interanual de 7,6%, esto luego de que en marzo se registrase el primer caso de COVID 19 en el país y el inicio de la aplicación de medidas de restricción sanitaria para contener la pandemia.

Para la segunda mitad del año, el Producto Interno Bruto (PIB) registró una recuperación, dada la flexibilización de las medidas de confinamiento establecidas para tal período, la recuperación de la economía mundial, en unión a una serie de adoptadas por el estado costarricense como las políticas monetarias adoptadas por el BCCR-, el retraso del cobro de las tarifas de los servicios públicos, la adecuación de deudas de las entidades financieras, el aumento de la inversión de varios los programas sociales, la reducción del monto de cobro de contribuciones sociales se redujo al bajar la base mínima, y una serie de otras acciones, permitieron cerrar con una tasa interanual de -4,7% en el IV trimestre.<sup>19</sup>

Gráfico 22. Variación interanual del Producto Interno Bruto, porcentajes



Fuente: BCRR, 2021

<sup>19</sup> En los siguientes vínculos se puede apreciar con detalle las medidas adoptadas por el país en combate a la pandemia.

- <https://covid19.go.cr/medidas-por-categoria/>
- <https://www.imprentanacional.go.cr/noticias/2020/compendio-medidas-covid.aspx>
- <https://rendircuentas.mideplan.go.cr/covid/FichaCovid>

Por actividad económica, las industrias que mostraron mayor afectación por la pandemia fueron los servicios, en especial aquellos relacionados con el turismo, como alojamiento y restaurantes, transporte y almacenamiento, así como el comercio de mercancías, en consecuencia a las restricciones sanitarias: cierre de negocios, restricción vehicular y al cierre de fronteras nacionales e internacionales. El Índice Mensual de Actividad Económica, calculado por el Banco Central de Costa Rica mostró una tendencia interanual negativa a partir de marzo del 2020.

**Gráfico 23. Variación interanual del índice mensual de actividad económica, porcentajes**

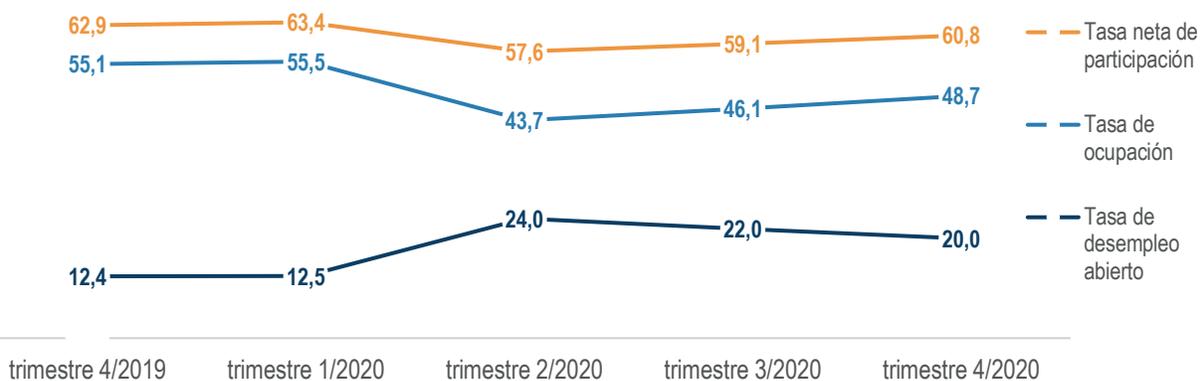


Fuente: BCRR, 2021

Sin duda, la afectación en la actividad económica incidió negativamente en el mercado laboral. De acuerdo con los datos de la ECE, el mayor deterioro en la tasa de desempleo ocurrió en el II trimestre del 2020, llegando a alcanzar 24,0%, similar tendencia registra la tasa de desempleo abierto, los datos anteriores en correspondencia con la caída de la producción nacional. Lo cual tiene una consecuencia directa sobre el empleo y los ingresos de los hogares, siendo esta fuente el 80% del total de los recursos de los hogares, según el INEC.

Consecuente con la situación de salud y económica del país, se observa una caída en el comportamiento de la tasa neta de participación y ocupación en dicho trimestre, para luego reportar una mejoría al finalizar el año. La baja en la tasa de ocupación se presentó con mayor fuerza en el sector informal de la economía (BCCR, 2021).

**Gráfico 24. Evolución trimestral de indicadores de empleo, porcentajes**



Fuente: INEC-ECE, 2020.

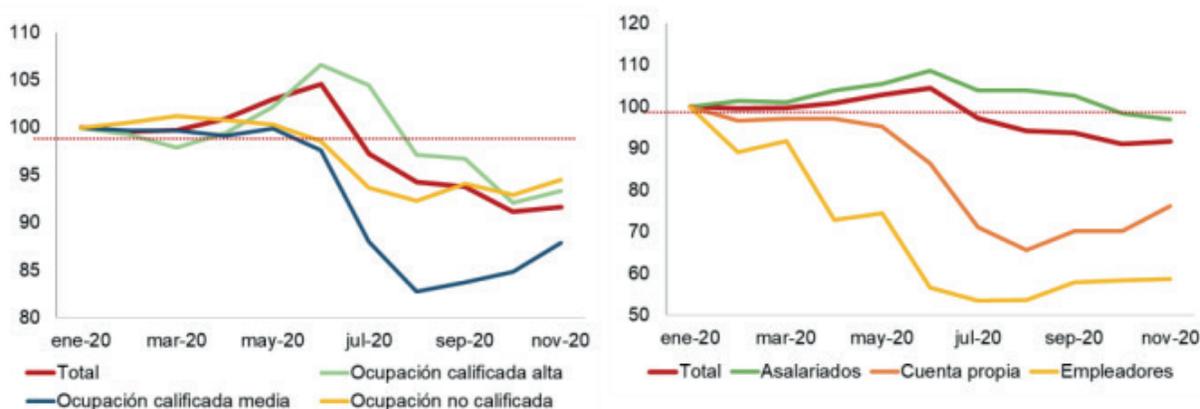
A partir de datos de la INEC (2020) se observa que:

*“(..)la población que no participa en el mercado laboral en este segundo trimestre 2020 fue de 1,69 millones de personas. El 14,4 % de estas personas estuvo disponible para trabajar a corto plazo, sin embargo, no realizó búsqueda de empleo porque tiene alguna limitación o está desalentado: 3,9 % no buscó un empleo por efectos de la pandemia y 4,6 % indicaron estar desalentados y la razón principal es que no hay trabajo en la zona o en esta época del año. El incremento de las personas fuera de la fuerza de trabajo con respecto al trimestre del año fue de 235 mil, principalmente con las siguientes características: • En su mayoría en grupos de edad de 60 años o más (47,0 %) y 45 a 59 años (17,9 %) • Con nivel educativo de secundaria incompleta o menos (67,0 %)” (INEC, 2020. p.22).*

El comportamiento de las tasas de desempleo y ocupación, así como la reducción de las jornadas laborales y suspensión temporal de contratos laborales realizados por las empresas, se tradujeron en una caída en los ingresos.

El siguiente gráfico muestra, a partir de la ECE, que los ingresos promedio de las personas ocupadas en su actividad principal disminuyeron drásticamente entre los meses de julio y octubre, siendo más afectadas las personas empleadoras y las trabajadoras por cuenta propia. Según el grado de calificación del grupo ocupacional, esta situación afectó a las personas de calificación media. Los ingresos presentan una relativa mejoría para finales del 2020.

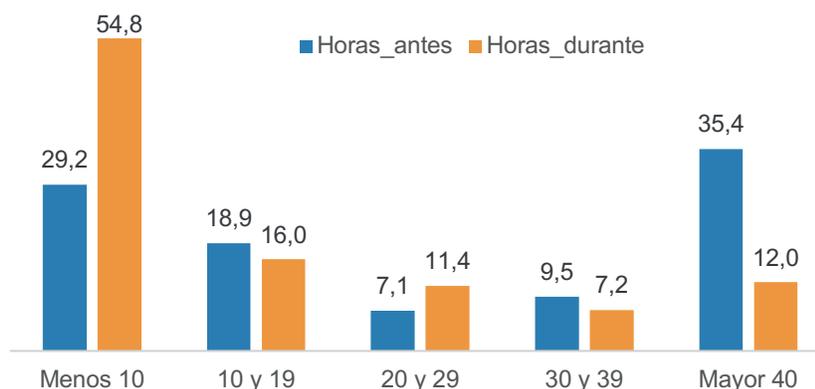
**Gráfico 25. Ingreso promedio mensual en el empleo según nivel de calificación y posición**



Fuente: BCCR a partir del INEC, (2021).

A partir de los datos de la encuesta realizada en el marco de la evaluación, se plantearon las siguientes dos preguntas: i) ¿Cuántas horas en promedio trabajaba a la semana ANTES del COVID-19 (marzo 2020)? y ii) ¿Cuántas horas en promedio trabajaba a la semana DURANTE el COVID-19 (abril a diciembre 2020)? A continuación, se computa la diferencia en las horas de trabajo de dichas personas:

Gráfico 26. Diferencia en horas de trabajo antes y durante la pandemia (marzo-2020), porcentajes



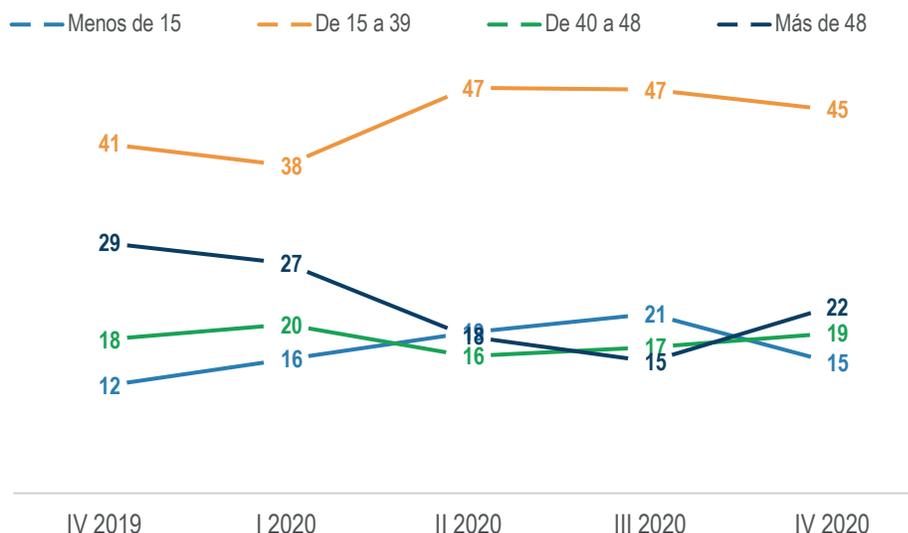
Fuente: Encuesta evaluación BP (2021).

Las personas que manifestaron trabajar menos de 10 horas a la semana se incrementaron en 25,6% después de marzo del 2020, siendo el colectivo mayoritario (54,85%) de la muestra. Por otro lado, en las personas que indican trabajar más de 40 horas se denota un descenso del 23,4%, pasando de 35,4% antes de marzo del 2020, al 12% luego de esa fecha. A partir de esas referencias las principales variaciones en la cantidad de horas promedio trabajadas por semana se observan en los dos polos del rango establecido.

*La gran cantidad de horas de trabajo perdidas ha propiciado asimismo a una notable pérdida de ingresos provenientes del trabajo. Se estima que la pérdida de ingresos a escala mundial a lo largo de los tres primeros trimestres de 2020 (sin tener en cuenta la aplicación de medidas para sustentar esos ingresos) se eleva al 10,7% (con respecto al mismo período de 2019). En América Central se registró en el segundo trimestre pérdidas de horas de trabajo particularmente acusadas 35,8%. La reducción de horas de trabajo conlleva una pérdida sustancial de ingresos para los trabajadores en todo el mundo. Si esa pérdida de ingresos tan acusada no se compensa con otras fuentes de ingresos, en particular prestaciones de protección social, los hogares pueden verse abocados a una situación de pobreza. (OIT, 2020).*

Según el INEC, para las personas trabajadoras ocupadas independientes, se presentó la siguiente variación en la cantidad de horas efectivas trabajadas, lo cual apunta a tendencia indicada donde se observa un incremento en la cantidad de horas que trabajan en el menor rango (15 horas o menos) y una disminución en el rango superior (más de 48 horas):

Gráfico 27. Evolución de las horas efectivas de trabajadores (as) independientes, porcentajes



Fuente: INEC, Anuario Empleo (2021).

Producto de la desaceleración de la economía, el desempleo, la reducción de las jornadas así como de la suspensión de contratos laborales, los recursos económicos de los hogares se vieron reducidos, aspecto que incide en la capacidad para satisfacer las necesidades básicas de bienes y servicios. Por eso, la evaluación realizada parte de este contexto y las variables de afectación laboral- pérdida de ingresos para plantear sus valoraciones.

## Base de datos utilizada – y limitaciones-

Para realizar la evaluación de impacto, se utiliza la ECE del INEC en sus diferentes olas trimestrales de información.<sup>20</sup> La ECE es una investigación estadística que recolecta información periódica en los hogares del país para conocer la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en el corto plazo y captar de esa forma, las variaciones estacionales de la participación de la población en ese mercado laboral como: ocupada, desocupada e inactiva.

Debido a estos factores el INEC incluyó un cuestionario de la encuesta una sección de preguntas relacionando el efecto de las medidas y políticas a causa del COVID-19 para complementar la situación laboral de las personas.

A pesar de la gran fuente de información que supone la ECE, esta base de datos también presenta ciertas limitaciones a la hora de emplearla en la evaluación. En primer lugar, es preciso resaltar que la información sobre ingresos en la ECE la reportan las propias personas encuestadas, la evidencia indica que en general existe una tendencia social a infra-reportar la cantidad de ingresos (Moore y Welniak, 2000).

En segundo lugar, la variable ingreso total de las personas solamente incluye las fuentes laborales y ciertas transferencias, dejando fuera otra fuente de ingresos como alquileres, etc. Por ello, existe un diferencial entre el

<sup>20</sup> Se suministraron 12 olas de datos relativas a 1º trimestre de 2018 hasta 4º trimestre de 2020, de micro-datos identificados y enlazados para los hogares e individuos. Al enlazar los archivos mediante un código único permite a los evaluadores tener información de personas durante 4 trimestres consecutivos lo que permite analizar cambios en el mercado laboral a lo largo de un año.

ingreso considerado en la ECE<sup>21</sup> respecto al de referencia, dado por la ENAHO; en la tabla 8, se compara el ingreso per cápita promedio de los hogares en el 2019 – previo a la pandemia – de las dos fuentes estadísticas:

**Tabla 8. Ingreso per cápita medio del hogar en 2019, según quintiles de la distribución de ingresos**

	media	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
ingre promed ENAHO (A)	376 333,16	61 402, 51	133 838,08	221 085,33	381 796,74	108 3289,6
ingre promed ECE (B)	259 000,1	45 392,97	118 275,15	181 016,93	282 427,08	668 562,59
diferencial: B / A	68.8%	73.9 %	88.4 %	81.9 %	74.0 %	61.7 %

**Fuente: Elaboración propia a partir de ENAHO y ECE (INEC).**

Se observa que, utilizando información de la ECE, el ingreso del hogar se infra-estima a lo largo de toda la distribución de ingresos. Sin embargo, como cabe esperar, donde se localizan las mayores discrepancias es en el tramo superior de ingresos, aspecto que afecta a la media del total de distribución al verse afectada por valores extremos. Sin embargo, en la parte central de la distribución, la discrepancia se sitúa por debajo del 20%.

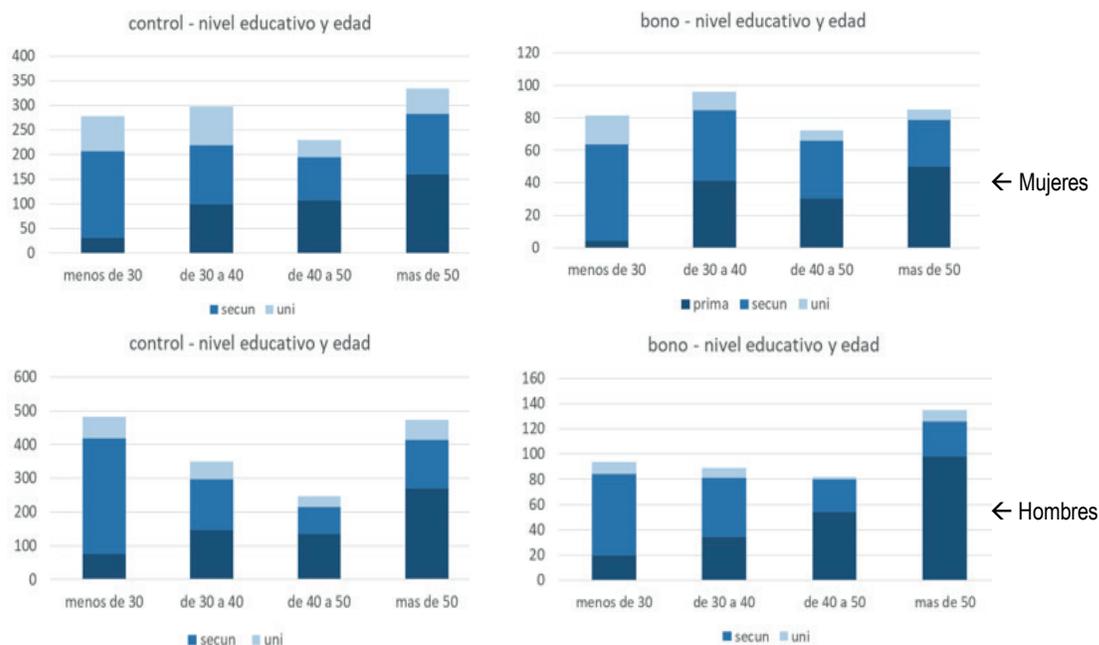
Otro elemento que puede generar distorsiones en los cálculos finales de la evaluación es la ausencia de información de registros administrativos, que permita identificar a los hogares que cumplen las condiciones para recibir el programa. Ante esta falta de información, el análisis se realizó bajo el supuesto que las personas beneficiarias del BP cumplen con los requisitos para su otorgamiento, mientras que aquellos que no lo recibieron, fue porque no solicitaron el subsidio o no cumplían con los requisitos para recibirlo.

## Distribución de las personas beneficiarias del BP

Para proporcionar una imagen más precisa de las diferencias entre las personas beneficiarias del BP (grupo de tratamiento –GT-) y las personas no beneficiarias de BP (grupo de comparación –GC-), se presenta la distribución de cada uno de los dos grupos bajo tres características: sexo, tramos de edad (<30, 30 a 40, 40 a 50, más de 50), nivel de educación (primaria como máximo, educación secundaria, y superior). El gráfico siguiente muestra las distribuciones de ambos grupos, para el segundo trimestre de 2020.

<sup>21</sup> Sobre la ECE, se ha calculado para cada persona el total de ingresos que recibe mediante la suma de todos los ingresos laborales más los debidos a otras transferencias, apoyos o ayudas estatales. Seguidamente, se han sumado los ingresos de todos los miembros del hogar y se divide por el total de miembros existentes

Gráfico 28. Comparación de Grupo Tratamiento y Grupo Comparación



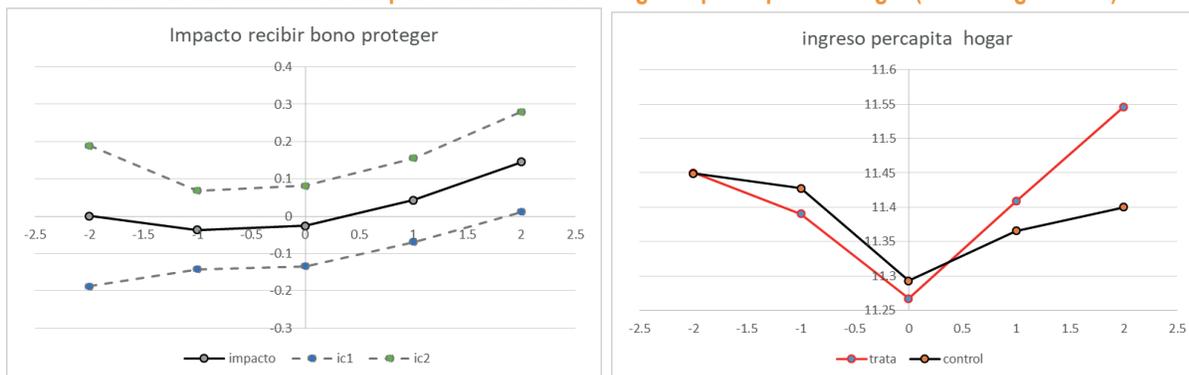
A partir de estos números, se identifica que las mujeres tienen un perfil similar en función de la edad y niveles educativos. El GT es más habitual en el tramo de edad de 30 a 40 años. Los hombres muestran diferentes estructuras dependiendo de recibir o no el BP (control en tramos bajos y altos de edad), mientras que las personas beneficiarias se ubican en edades altas.

## Estimación del impacto del programa

Para contestar la pregunta se realizó una evaluación de impacto, bajo el método de Propensity Score Matching (aplicando los estimadores de “kernel” y “vecino más cercano”), que buscó estimar el efecto que ha tenido el Bono Proteger sobre el ingreso de los hogares, tanto de manera agregada como especificando por sexo y en las condiciones de i) pérdida de empleo y ii) reducción de jornada laboral. Se analiza cuando una persona pierde el trabajo o sufre una reducción de jornada en el año 2020, a partir de la pandemia por el COVID-19, estimando el efecto que tiene recibir el programa sobre los ingresos del hogar.

La técnica de Propensity Score Matching, empareja individuos que, o bien perdieron el trabajo o sufrieron reducción de jornada, algunos recibiendo bono proteger y otros no y que de acuerdo con sus características observadas presentaban probabilidades similares de ser beneficiarios del programa analizado. Se ofrecen estimaciones del impacto del BP a nivel agregado y, posteriormente, se incluyen sub-apartados haciendo énfasis en resultados según el sexo y la condición de pérdida del empleo o reducción de jornada.

Gráfico 29. Estimación del impacto del BP sobre el ingreso per-cápita del hogar (escala logarítmica)



La gráfica B (derecha) muestra la evolución del ingreso per cápita de los hogares, en diferentes momentos de tiempo, antes y después de que un miembro del hogar pierda el empleo o sufra reducción de jornada en el momento  $t=0$ . Por lo tanto, refleja información de los ingresos dos trimestres antes del suceso ( $t=-2, -1$ ), así como la evolución del ingreso per cápita del hogar dos trimestres posteriores a la pérdida de trabajo ( $t=1, 2$ ). También, se diferencia entre hogares en los que al menos un miembro es beneficiario del BP (trata-línea roja) así como los hogares que no reciben el BP (control -línea negra).

Se observa que en los dos trimestres previos al suceso laboral ambos grupos tenían niveles de ingresos per cápita equivalentes y hasta ese momento, la evolución de ambos tipos de hogares es similar, con un descenso pronunciado de los ingresos en el momento  $t=0$ . A continuación, los hogares que reciben el BP muestran una mejoría considerable en sus ingresos, en comparación con no recibirlo, donde los ingresos se recuperan marginalmente al inicio ( $t=0,5$  y  $1$ ) y conforme transcurre el tiempo gradualmente mejoran ( $T=1$  y  $2$ ). Contrastando la **evolución de los ingresos tras perder el empleo o reducción de jornada, el grupo de tratamiento presentan una recuperación muy superior al de comparación presentan los que no reciben**, que se estanca en un valor de 11.4 puntos logarítmicos (por debajo del valor que tenían antes de  $t=0$ ).

La gráfica (izquierda) muestra la diferencia de la media de ingresos per cápita entre el GT y el GC, es decir, la diferencia entre la línea roja y negra de la gráfica B. La línea continua refleja la diferencia media y las líneas discontinuas son los intervalos de confianza al 90%, que determinan el nivel de significancia de la diferencia.

A partir de esta visualización, se observa que el diferencial de ingresos entre los dos grupos toma un valor muy cercano al cero o negativo (línea negra), considerando que el valor 0 se encuentra dentro de los intervalos de confianza, en términos estadísticos, se identifica que no existen diferencias significativas entre los dos tipos de hogares antes del suceso laboral. A partir del momento de perder el trabajo o sufrir una reducción de la jornada laboral ( $t=0$ ) **recibir el programa supone un incremento de los ingresos del hogar**, en comparación al ingreso que hubieran tenido si no se hubiese recibido, lo cual es significativo, ya que en  $t=2$  el intervalo de confianza de la diferencia de medias no contiene el cero, por lo que se comprueba que la recepción del BP tiene un efecto claro, y positivo, sobre el ingreso per cápita del hogar, en comparación al que hubieran tenido en el caso de no haberlo recibido.

Las gráficas anteriores emplean como variable de resultado el logaritmo del ingreso per cápita del hogar y es conveniente su utilización por las buenas propiedades estadísticas que esta información aporta. Sin embargo, por motivos de interpretación, en el Gráfico 30 se muestra la evolución del ingreso per cápita de los grupos de tratamiento y control en niveles.

Gráfico 30. Estimación del impacto del BP sobre el ingreso per-cápita del hogar (nivel)



La evidencia muestra, primeramente, una **adecuada focalización del programa** fundamentado en motivos: comparando el ingreso medio de los hogares en  $t=-1$ , un trimestre antes del suceso laboral, aquellos identificados como beneficiarios del BP presentan un nivel de ingresos per cápita 10% más baja (132 741/146 208) en comparación con otros que no recibieron el BP, en el momento  $t=-2$  esta diferencia en los ingresos entre ambos grupos es del 20%. En segundo término, el GT tiene una pérdida de ingresos per cápita entre  $t=-1$  y  $t=0$  del 15%, (112 111 / 132 741 -1), mientras que el grupo de comparación ven reducidos sus ingresos un 10% (131 268 / 146 208 -1).

En refuerzo de la afirmación sobre la focalización, en el momento  $t=0$ , el efecto del suceso supuso una pérdida de ingresos per cápita para el GT de -20 629 colones, mientras que el GC ven reducidos sus ingresos en -14 939 colones, siendo una pérdida de ingresos 4,27% mayor tras el suceso, en contraste con el GC. Dicha diferencia significa que los efectos fueron más agudos en el GT y se reafirma que **el grado de vulnerabilidad socio-económica de los hogares que reciben el BP era mayor**. Por lo tanto, los hogares que reciben el BP no solo presentan menores niveles de ingreso, sino que además el cambio en sus condiciones laborales ha supuesto una caída de ingresos superiores, en términos porcentuales.

Además, mientras que en  $t=0$  la diferencia de ingresos entre los tipos de hogares era de casi 20 000 colones, cuando comienzan a recibir el subsidio en los trimestres posteriores ( $t=1$ ,  $t=2$ ) el diferencial de ingresos se reduce considerablemente, pasando a valores entre 5 000 a 7 000 colones solamente, lo que supone una mejora relativa de los hogares que reciben BP. Comparando los períodos  $t=-1$ , previo a perder al empleo o reducción de jornada, con el  $t=1$ , los hogares que reciben BP se encuentran en situación similar, con una pérdida de 8 000 colones (132741 – 124448) mientras que los hogares que no reciben el bono sufren una reducción de 16 000 colones (146208 – 129966), el doble que el grupo de tratamiento.

Por eso, se puede decir que **recibir el BP supuso una mayor recuperación de los ingresos del hogar** que en el caso de no haberlo recibido.

En el momento  $t=1$  los hogares que reciben BP muestran un incremento del 10% en sus ingresos (pasando de 112 111 colones a 124 448 per cápita), en comparación con los hogares que no reciben el bono quienes su nivel de ingresos previo al suceso prácticamente se mantiene estable (de 131 268 colones a 129 966).

Tabla 9. Impacto del BP y evolución temporal de ingresos GT-GC

Tiempo	Media ingresos per cápita GT (A)	Media ingresos per cápita GC (B)	Tasa crec GT	Tasa crec GC	Dif crec
I trimestre pre-suceso	132.741,33	146.208,87	11,77%		
Suceso	112.111,46	131.268,94	-15,15%	-10,88%	-4,27%
I Trimestre post-suceso	124.448,87	129.966,20	10,71%	-0,76%	11,48%
II Trimestre post-suceso	130.037,64	137.846,02	4,84%	6,15%	-1,32%

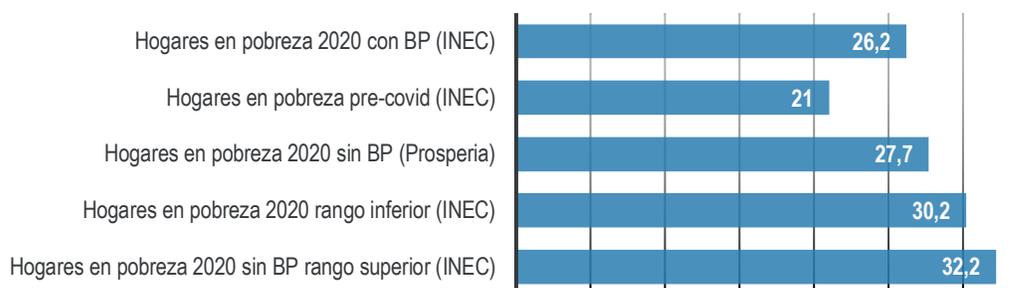
Fuente: Mideplan, 2021.

En este sentido, se establece que las personas del GT presentaban mayor vulnerabilidad ante el shock económico de la pandemia y sus consecuencias les afectaron con mayor intensidad. Considerando que el ingreso promedio por hogar obtenido con la ENAHO 2020 disminuyó en 12,2% respecto al año anterior, la información aportada refleja que el subsidio temporal otorgado a los hogares beneficiarios permitió cubrir –por un lapso- esta baja en sus ingresos. El diferencial de crecimiento de los ingresos en el IT post suceso entre el GT es del 11,48% con respecto al grupo de tratamiento, lo que sugiere que el programa ayudó a los hogares a atenuar la caída de sus ingresos debido a la pandemia.

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. Al contrastar esta información, con los resultados obtenidos de las encuestas, es posible afirmar que el Bono contribuyó a mermar esta afectación en la satisfacción de necesidades, pues el subsidio se utiliza principalmente para comprar alimentos, el pago de servicios (agua, luz, teléfono), así como para temas relacionados con vivienda, financieras y movilidad (transporte).

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. Ante ello, es clave posicionar en un contexto de pandemia, este tipo de intervenciones públicas orientada a la protección social universal e integral. De esta forma, se logró coadyuvar a la contención del nivel de pobreza en el país, el cual tuvo un incremento de 5,2%, pasando del 22,0 en 2019, a 26,2% en 2020. Según el INEC, “(...)de no haberse generado este tipo de aporte adicional, la incidencia de pobreza hubiera aumentado entre 4% y 6% más respecto al observado (según el ámbito nacional o zona).

Gráfico 31. Contribución del BP en el nivel de pobreza, porcentajes

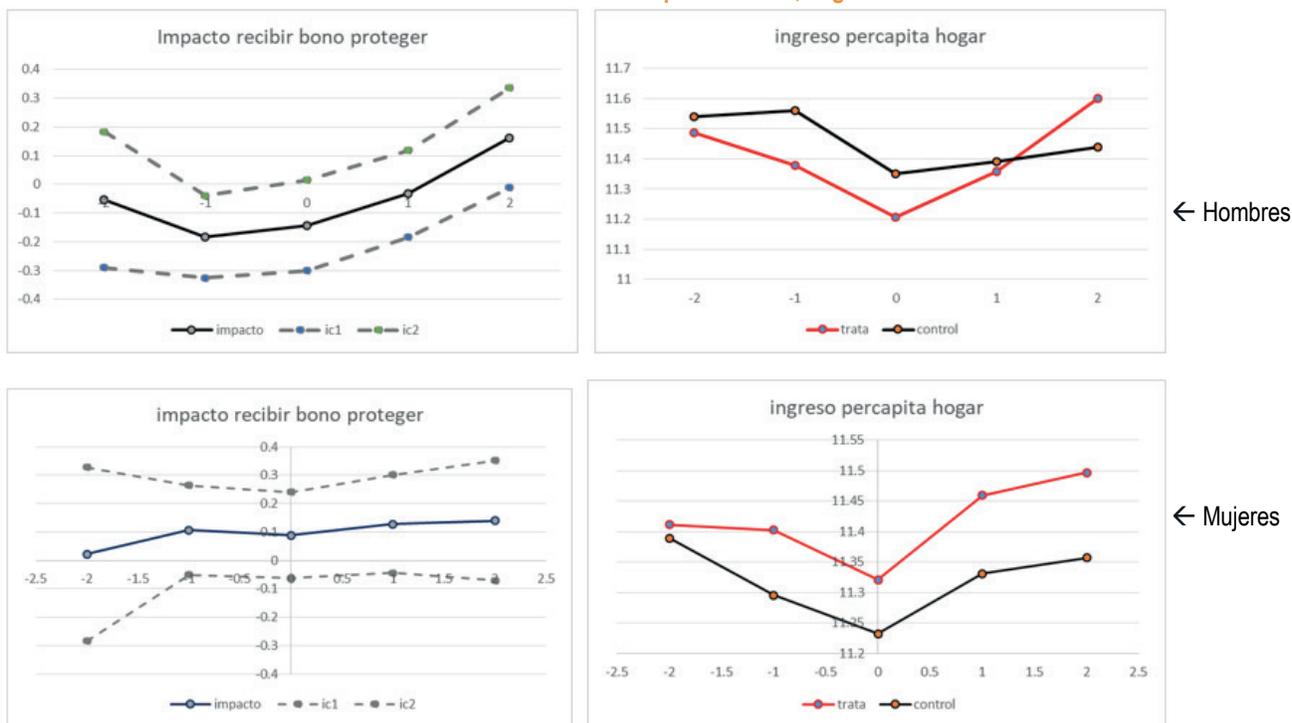


Fuente: Informe Ejecutivo BP, 2021

## Impacto del BP según sexo

En la siguiente gráfica se muestra el Impacto de bono proteger sobre ingreso per cápita del hogar en diferentes momentos de tiempo utilizando el método de kernel, para personas de tratamiento y control alrededor del momento de pérdida de empleo o reducción de jornada, particularmente, en hombres y mujeres.

Gráfico 32. Estimación del impacto del BP, según sexo



A partir de la visualización de la izquierda, en los trimestres previos a que el hombre pierda el trabajo o tenga una reducción de jornada para el GT muestran ingresos promedios inferiores y cuando comienzan a recibir el BP se observa una recuperación notable de los ingresos del hogar, en comparación al ingreso per cápita del hogar cuando no recibe la transferencia. Resultado que se confirma con la visualización de la izquierda, que refleja la diferencia entre el ingreso del hogar de hogares con BP menos ingresos de hogares sin BP, cuando es el hombre el que recibe el bono.

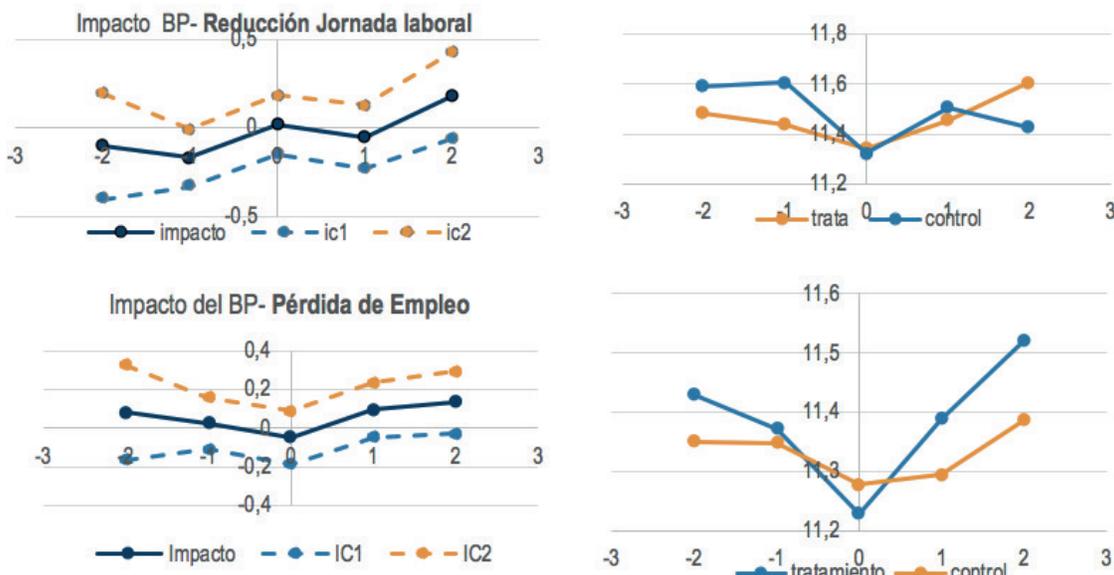
De los periodos  $t=-2$  hasta  $t=1$  el cero está contenido en los intervalos de confianza, lo que indica que no existen diferencias significativas, en términos estadísticos, entre los dos tipos de hogares. Solamente, en  $t=2$  se observa que hay diferencia de ingresos per cápita a favor de los hogares que reciben BP. Por lo tanto, en el caso masculino, recibir BP tiene efectos significativos y positivos en los ingresos del hogar, en comparación a la situación que hubiera tenido si no lo recibiera.

En el caso donde una mujer recibe el BP, la visualización de la derecha muestra un diferencial claro entre los ingresos de los hogares, a favor de las que acaban recibiendo BP y que esta distancia de ingresos per cápita aumenta con el paso del tiempo, no obstante, la visualización de la derecha indica que ese diferencial no es estadísticamente significativo – ya que los intervalos de confianza contienen el cero – durante todos los periodos y por lo tanto, en el caso femenino, a diferencia del masculino, recibir BP no tiene un efecto claro sobre los ingresos del hogar.

## Impacto del BP según tipo de suceso laboral

Siguiendo la misma técnica (kernel) para ambos grupos bajo análisis, se muestra a continuación el impacto de BP sobre ingreso per cápita del hogar en diferentes momentos de tiempo alrededor del suceso laboral, segmentando las poblaciones analizadas en los casos de pérdida de empleo o reducción de jornada.

Gráfico 33. Estimación del impacto del BP en los ingresos del hogar, según tipo de suceso laboral



En la visualización de la derecha, con la evolución del ingreso per cápita de los hogares, ya sea por una pérdida de empleo o reducción de jornada, el GCT presenta niveles de ingresos por encima de los hogares del GT. Sin embargo, la visualización de la izquierda, con la diferencia de ingresos entre los dos tipos de hogares y sus correspondientes intervalos de confianza, determina que esa distancia en los ingresos no es significativa en ningún momento de tiempo (aunque en t=2 en ambos casos, el IC roza el cero, por lo que asumiendo un error tipo I diferente a los clásicos del 5% o 10% se pueden asumir como significativos) indicando que no hay suficiente evidencia que determine que recibir BP, ya sea por perder el trabajo o tener una reducción de jornada, pueda afectar al nivel de ingresos del hogar. En ambos casos el efecto logrado, aun siendo positivo, se encuentran muy cerca del umbral para considerarlos estadísticamente significativos.

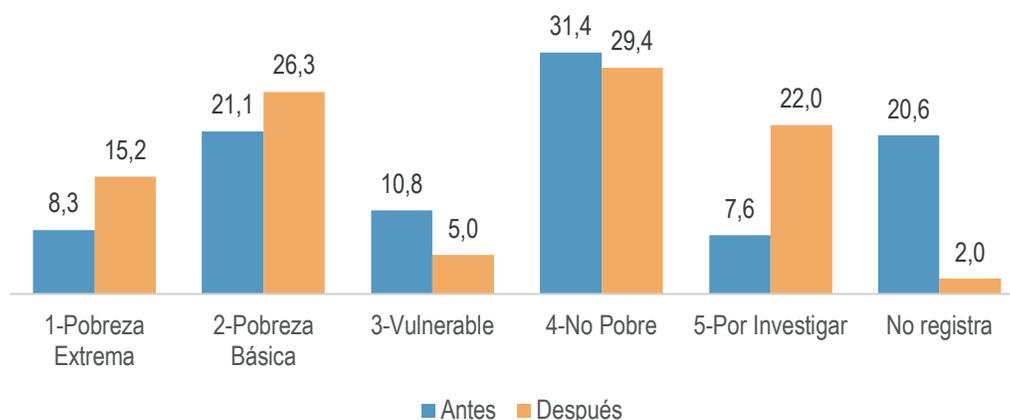
Considerando las limitaciones de información señalabas sobre la base de datos utilizada para realizar la evaluación de impacto, encuestas de la ECE, es posible que la ausencia de un impacto del programa se deba a la evaluación realizada y no al programa analizado, ya que no se dispone de suficiente información o un número de individuos apropiado para que el análisis permita detectar de manera clara si en realidad hay efecto o no a la hora de segmentar por el tipo de afectación laboral y que no se debe a un problema de potencia estadística. Por ello sería recomendable la realización de un ejercicio similar con un tamaño de muestras de datos superiores.

## Contribución del BP

A partir de la base de datos de SINIRUBE a la que fue posible acceder en el marco de esta evaluación, se realiza el siguiente planteamiento sobre la contribución del programa, enfatizando en la variable de “situación de pobreza”, particularmente, interesa aportar información sobre la movilidad de dicha variable en el tiempo, considerando el momento de la solicitud al programa (durante el 2020) lo que vendría a ser la situación denominada “antes” y la fecha de corte establecida en abril del 2021, que se entiende cómo “después”.

Esta comparación supone esencialmente que si el programa nunca hubiera existido, el resultado (de la situación de pobreza) para los participantes del programa habría sido equivalente a su situación previa al programa, por lo que el programa sería el único factor que influenció cualquier cambio en el resultado obtenido. En la mayoría de casos; sin embargo, resulta evidente que la plausibilidad de este supuesto es mínima y más aún cuando se trata de analizar la pobreza, por su carácter multi-dimensional. Es preciso indicar que tanto los aspectos “positivos” como los “negativos” observados en la variable analizada no constituyen un factor de éxito o de fallo, según corresponda, atribuible directamente al BP, dado que existen múltiples factores que pueden mediar y mediar para que la situación de pobreza de las personas presente una variación siendo el programa un elemento más de este conjunto.

**Gráfico 34. Situación de pobreza de personas beneficiarias del BP, antes y después, porcentajes**



Se aprecia que la situación de pobreza muestra un incremento en el porcentaje para los casos de las personas en condición de “pobreza extrema” y pobreza básica” y una disminución en términos similares, en aquellas personas en condición “vulnerable” y “no pobre”; siendo justamente esto último el efecto esperado de largo plazo que se esperaría el programa contribuya a alcanzar según su lógica causal. También, destaca que alrededor del 25% de casos no se tiene una valoración para poder catalogarlos, ya sea porque “no registran” o están en estado “por investigar”. Según el INEC, mediante la ENAHO (2021), en cuanto a la pobreza general en el país se presenta que:

*La incidencia de la pobreza entre los hogares costarricenses es de 23,0 %, lo cual representa una disminución estadísticamente significativa de 3,2 p.p. con respecto al año anterior. Este porcentaje equivale a 383 505 hogares en pobreza, 36 278 menos que el año anterior. El porcentaje de hogares en pobreza extrema es de 6,3 %, lo que equivale a una disminución de 0,7 p.p. respecto a la estimación del año 2020, cuando se ubicó en 7,0 %. En términos absolutos equivale a 8 434 hogares menos en pobreza extrema, pasando de 112 987 hogares en esta condición en el 2020 a 104 553 en el 2021. La incidencia de la pobreza en términos de personas en el 2021 es de 26,2 %, esto*

representa 1 351 668 personas, estadísticamente disminuye en 3,8 p.p. respecto al 2020, es decir, 177 587 personas menos en condición de pobreza.

Desagregando dicha información por sexo, se presenta la misma tendencia.

**Tabla 10. Situación de pobreza de personas beneficiarias del BP, según sexo, porcentajes**

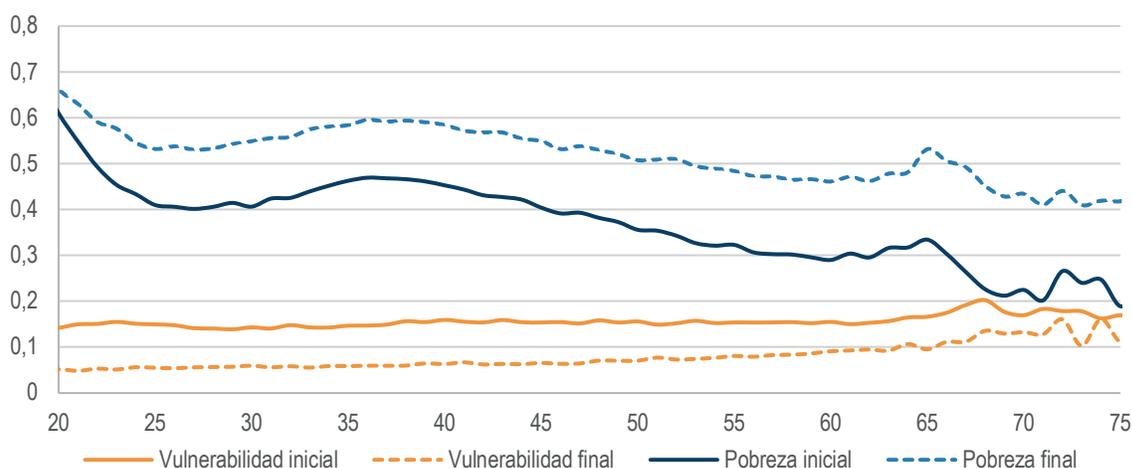
Situación pobreza	Mujeres			Hombres		
	Antes	Después	Variación	Antes	Después	Variación
1-Pobreza extrema	11,09	18,21	7,12	5,1	11,8	6,7
2-Pobreza Básica	24,71	29,12	4,41	17,0	23,0	6,0
3-Vulnerable	12,06	5,54	-6,53	9,4	4,5	-5,0
4-No Pobre	30,91	29,52	-1,39	32,1	29,4	-2,7
5-Por Investigar	5,38	15,59	10,20	10,2	29,4	19,2
No registra	15,83	2,02	-13,81	26,1	2,0	-24,2

Fuente: Mideplan (2021) a partir de SINIRUBE.

Comparando por sexo, existe un mayor número de mujeres pobres (básica y extrema) que hombres de al menos 5 puntos probabilísticos. También, se aprecia entre los dos períodos, que en los hombres la tasa de pobres ha crecido hasta situarse en el 11,8% de pobreza extrema y el 23% en básica, pero en mujeres estos valores se sitúan en 18% y 29%, respectivamente, valores mucho más elevados, mientras tanto en la cantidad de “no pobres” y su evolución se reflejan valores similares.

A continuación, se agrupan los valores ofrecidos por la base de datos de SINIRUBE, creando una nueva variable, denominada “pobreza” siendo la unión de “pobreza extrema” y pobreza básica”. Con esta nueva variable y la ya existente de “situación vulnerable”, la siguiente gráfica muestra en función de la edad de las personas que acceden al BP, el porcentaje de personas pobres o en situación de vulnerabilidad para los dos momentos de tiempo estudiados.

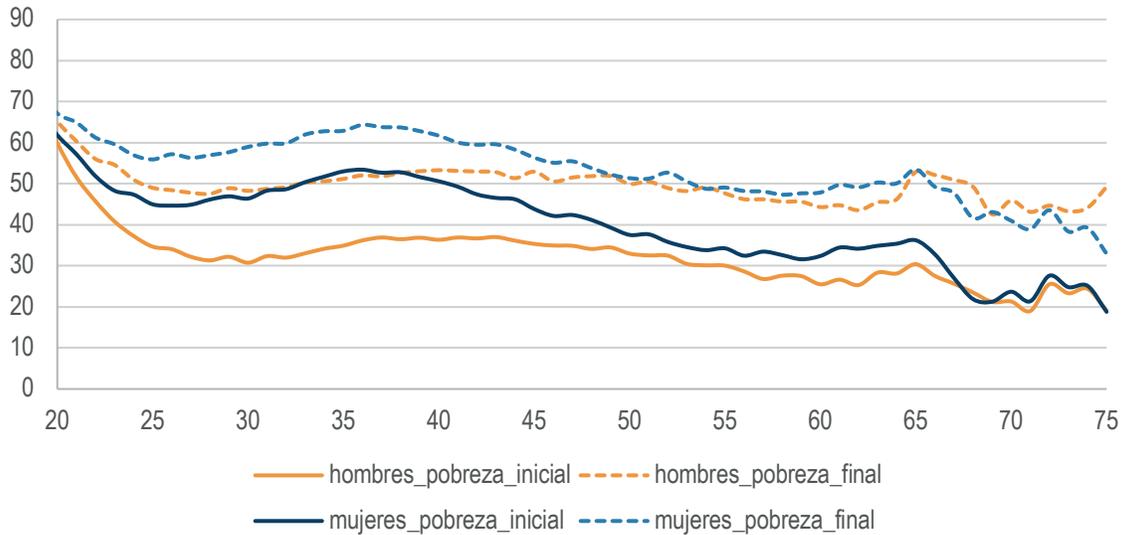
**Gráfico 35. Variación de situación de pobreza y vulnerabilidad, según edad, porcentajes**



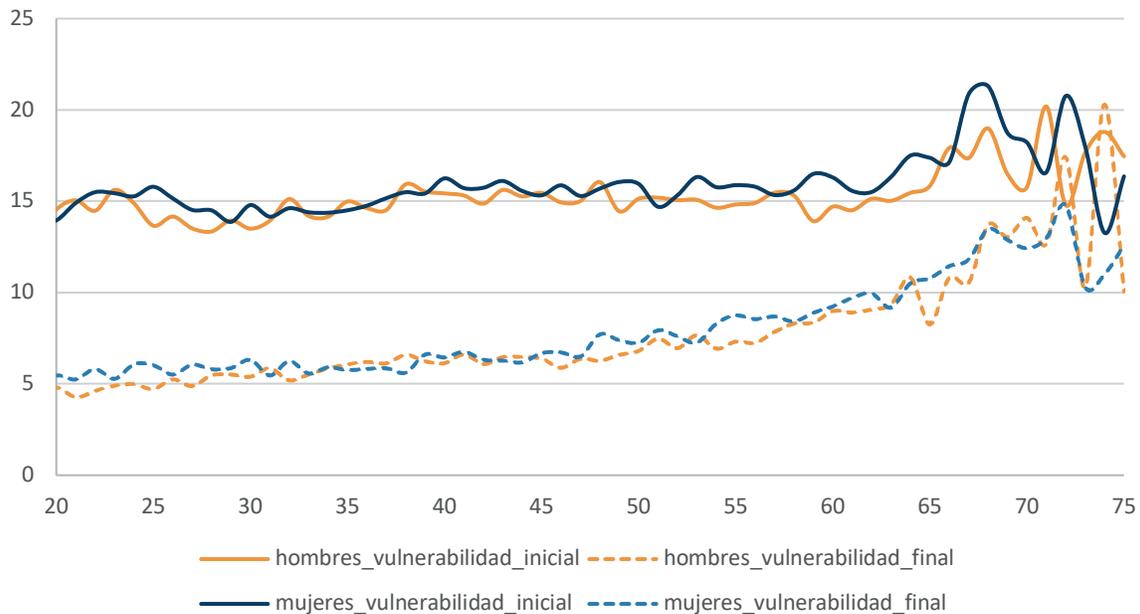
Para los porcentajes de pobreza, se observa una distancia sostenida entre las dos líneas en el momento de la solicitud y después, lo que refleja un incremento de la pobreza de 10 puntos en la población durante este período evaluado. Sobre las personas en situación de vulnerabilidad, las series muestran una mejora de los valores, con menor número de personas en esa situación a lo largo del tiempo, pero una reducción del diferencial entre las

series a medida que las personas son mayores, pasando de una reducción de 10 puntos para las personas en edades “jóvenes” a tan solo 3 puntos para las personas de mayor edad. Según el sexo de las personas la variación en la situación de pobreza y de vulnerabilidad se presenta a continuación.

**Gráfico 36. Variación de situación de pobreza, según sexo y edad, porcentajes**



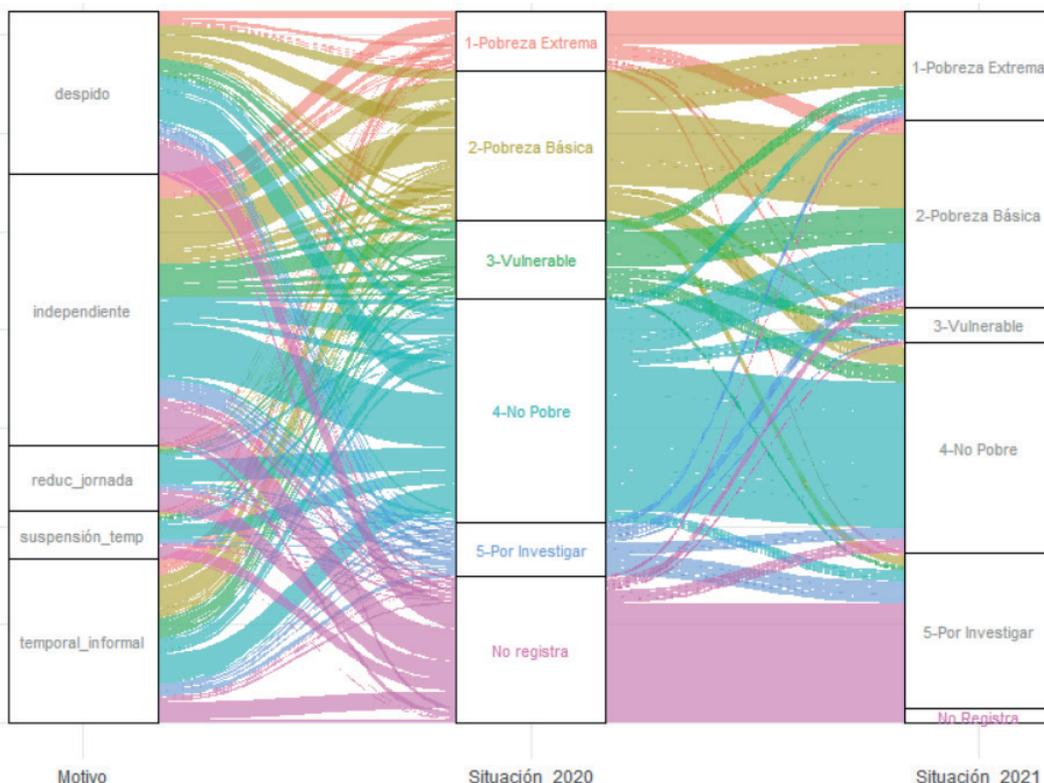
**Gráfico 37. Variación de situación de vulnerabilidad, según sexo y edad, porcentajes**



De manera complementaria, se presenta una ilustración que permite reflejar el flujo de transición de las personas en diferentes “estados” de la situación de pobreza con el paso del tiempo, teniendo como referencia el motivo de la solicitud del BP, que se recuerda obedece a las diferentes situaciones por las cuales se solicita el ingreso al programa (pérdida o disminución de ingresos en trabajo independiente o informal, despido, reducción de jornada laboral, suspensión temporal), con el fin de visualizar la dinámica de la trayectoria de las personas en los dos

momentos en los que se dispone información (situación 2020, al momento de solicitar el acceso al programa, y situación 2021 –abril-).

**Ilustración 17. Variación de situación de pobreza, según motivo de solicitud del BP**



Se observa que en el momento de la solicitud, el 8% estaba en pobreza extrema, 21% en pobreza básica y 11% en vulnerabilidad, lo que supone el 40% de la base de datos, mientras que 31% no estaba en situación de pobreza. Sobre las transiciones, gran parte de la población no cambia de estado, pero existe aproximadamente 1/4 de personas que pasan de “no pobres” a “vulnerable y “pobreza básica” e incluso “pobreza extrema”, lo mismo que personas que inicialmente estaban como “vulnerable” y “pobreza básica” y descienden “una” posición o nivel con el paso del tiempo.

**Recuadro 4. Líneas de pobreza –INEC-**

*Son los umbrales de ingreso per cápita utilizados para determinar el nivel de pobreza monetaria de los hogares, están referidas a la zona de residencia (urbana y rural). Se utilizan dos umbrales, la “Línea de pobreza extrema”, con la que se determina si un hogar se encuentra en pobreza extrema y la “Línea de pobreza” con la que se clasifica a un hogar como pobre o no pobre.*

Teniendo en consideración el efecto del shock de mercado laboral debido a la pandemia sobre la caída en pobreza, dado que como se ha demostrado y resulta lógico, la magnitud de la afectación sobre la caída de los ingresos –y con ello la medición del nivel de pobreza según la línea de pobreza- varía en función del grado en que se ven reducidas las jornadas “leve” (menos del 15%), “moderado” (entre 15% y 50%), “alto” (entre el 40% y 70% o más) hasta la condición de ser despedido.

Los tres grupos más representativos de las personas beneficiarias del programa está compuesto por trabajadoras (es) independientes, despididas (os) o con trabajos temporales e informales, los cuales en su mayoría presentan un nivel de pobreza en la situación 2020, es decir, al momento de solicitar el BP, de “no

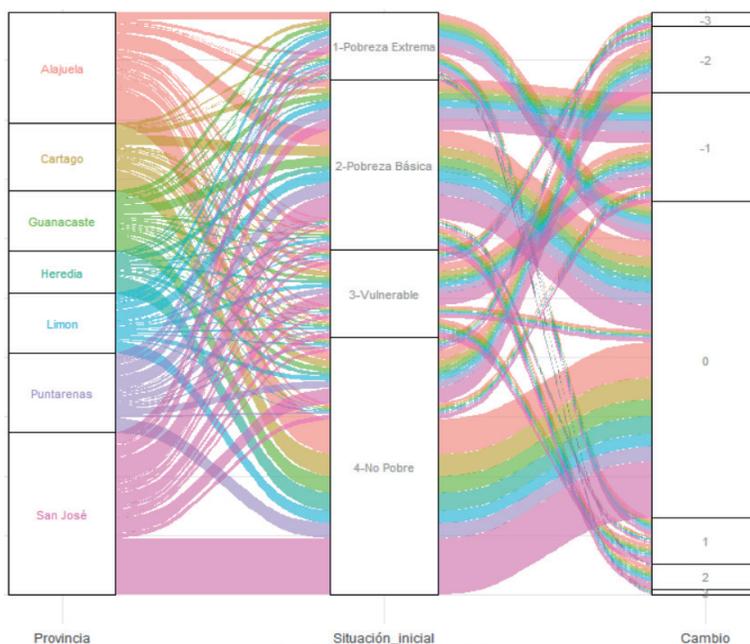
pobres” y “pobreza básica”, que posteriormente en la situación del 2021 la mayoría se mantiene en dicha condición y que posteriormente no presentan un cambio de dicho estado o en su defecto se agrava, pasando a “pobreza básica” o “extrema”.

En el momento de la solicitud, mientras que en hombres, la mayoría de las personas beneficiarias del BP se sitúa en población no pobre, por investigar o que no registra, en el caso femenino hay un mayor porcentaje de población en situación de pobreza. Con respecto a la trayectoria del tiempo se aprecia un agravamiento de la situación de pobreza, incrementándose la pobreza extrema y básica, tanto en hombres como mujeres. Poniendo en relieve el aumento en el caso femenino, pasando de 11% y 24% de pobreza extrema y básica al inicio a 18% y 29%, posteriormente, mientras que en el caso masculino pasa del 5% al 12% en pobreza extrema y del 17% al 23% en básica.

Finalmente, se valora la intensidad del cambio en la situación pobreza. Para ello se asignan valores a las situaciones de pobreza: 1. Pobreza extrema, 2. Pobreza Básica, 3. Vulnerable, 4. No pobre y se calcula la variable “diferencia” entendida como “diferencia= val\_después - val\_antes”, por ejemplo, un valor de “-3” indica una persona que era “no pobre –valor 4” y pasa a “pobreza extrema –valor 1”, así que diferencia= 1- 4, y así sucesivamente.

Comprendiendo que para realizar esta operación se necesita disponer de la información en dos momentos de tiempo, se han excluido del análisis aquellas observaciones donde se presenta la ausencia de algún dato y también en los casos de las personas donde se consigna como “no registra” o “por investigar”. En total se registran 490 006 observaciones con la información completa y es sobre este número que se presenta la siguiente ilustración con la situación inicial y el cambio en el estado de pobreza entre los dos momentos de tiempo.

**Ilustración 18. Variación de situación de pobreza, según provincia**



La mayoría de personas se encuentran localizadas en las provincias de San José, Puntarenas y Alajuela, las cuales presentan mayormente una situación de “no pobre”. Con respecto a la intensidad del cambio, se registra una predominancia del valor “0”, lo que indica que no hay modificación en el estado de pobreza. Comparando un cambio positivo con los negativos a lo largo del tiempo, estos últimos resultan superiores, hecho que refleja un

deterioro de la situación de pobreza de la muestra analizada en la población, siendo en la mayoría de valor “-1”, lo que representa el descenso de un “tramo” en la situación de pobreza.

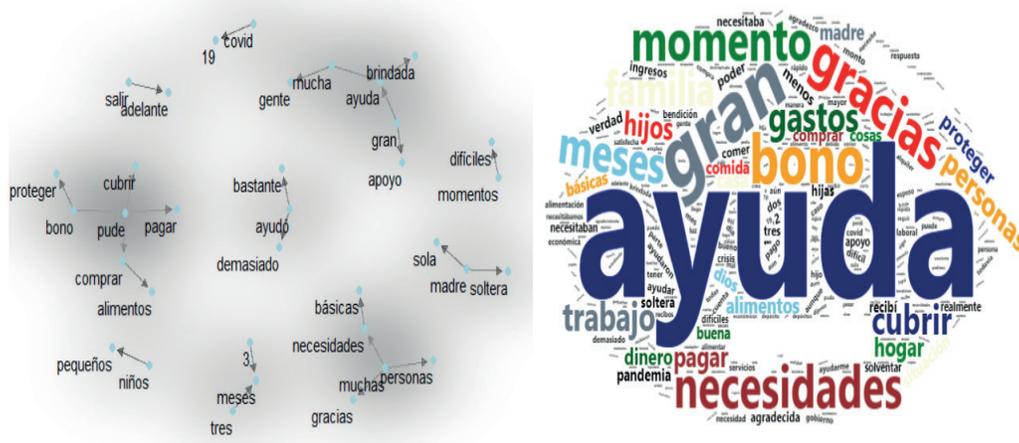
## ¿Qué significó disponer del BP?

Para responder esta pregunta, se utiliza la información de la encuesta realizada a población meta del Bono en el marco de esta evaluación. De las personas consultadas que recibieron el subsidio, en 55,6% manifestaron que **el monto recibido por el BP fue suficiente para satisfacer todas sus necesidades**, contra 43,5% que indicó que dicho monto permitió satisfacer algunas de sus necesidades. Según la experiencia en la gestión del Bono de las personas entrevistadas la ayuda económica brindada significó un “alivio” y formó parte de la “protección social básica” que puede brindar el Estado en situaciones complejas:

*El Bono posibilitó comprar alimentos, siendo lo más relevante. Permitió brindar apoyo para subsistir en caso de la suspensión de los contratos y reducción de jornada laborales (Informante 3, comunicación personal, 22 de junio de 2021).*

La posibilidad de cubrir todas o algunas de las necesidades básicas, sin duda incide en la opinión de las personas beneficiarias sobre el BP, pues el **nivel de satisfacción es alto** en 81% de los casos, medio en un 16% y bajo únicamente en el 3%. Desde las opiniones de las personas al consultar la “justificación de su satisfacción” se identifica lo siguiente:

Ilustración 19. Bi-grama y nube de palabras sobre la satisfacción con el BP



Fuente: Encuesta evaluación BP (2021)

A partir de las anteriores visualizaciones se extrae que la palabra que con más frecuencia se repite en las opiniones de las personas es “ayuda”, lo cual se comprueba al con el algoritmo de “frecuencia inversa” (inverse document frequency –idf-)<sup>22</sup> que tiene como objetivo cuantificar la importancia de las palabras. Su cálculo se establece de la siguiente manera:

<sup>22</sup> Es una medida numérica que se utiliza para calificar la importancia de una palabra en un documento en función de la frecuencia con la que aparece en ese documento y en una colección determinada de documentos. Para ampliar sobre este tema consultar: <http://www.aic.uva.es/cuentapalabras/palabras-favoritas.html#tf-idf>

$$idf(t) = \log \left( 1 + \frac{Num\_D}{Freq\_t} \right)$$

Donde  $t$  es el término

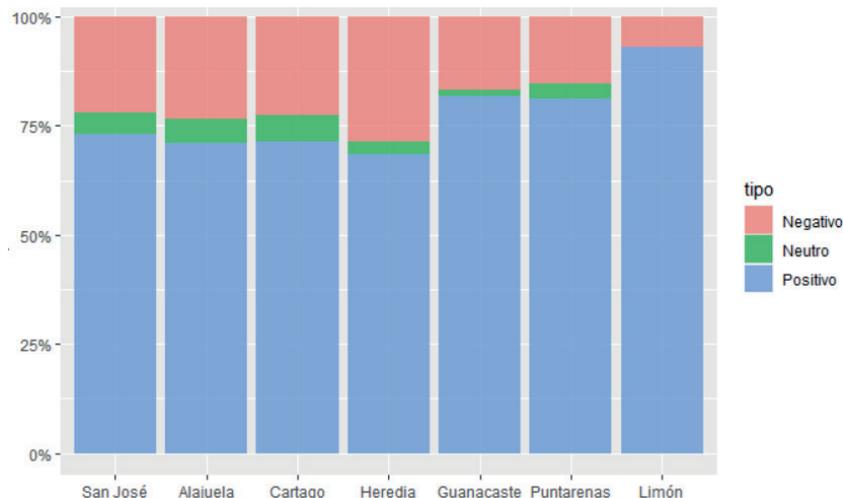
$D$  refiere a los documentos

$idf$  es el número de ocurrencias de  $t$  en un documento

Según el  $tf\_idf$  se obtiene como las **frases más representativas**: “*mucha ayuda*”, “*ayudó bastante*” y “*abastecer todas*” con valores de la medida de 0.0135, 0.00624 y 0.00624, en particular, se destaca que las dos primeras frases son más significativas en mujeres, mientras que la tercera para hombres, donde predominan referencias de agradecimiento hacia el subsidio otorgado.

Analizando el tipo de palabras utilizadas por las personas encuestadas mediante una clasificación de sus sentimientos (positivo, neutro, negativa), se encuentra que mayoritariamente son positivas (valores cercanos al 80%), con lo cual se reafirma que las opiniones con respecto al programa son favorables, desde el punto de vista de las personas que lo recibieron, aspecto que se visualiza uniforme en todo el territorio nacional.

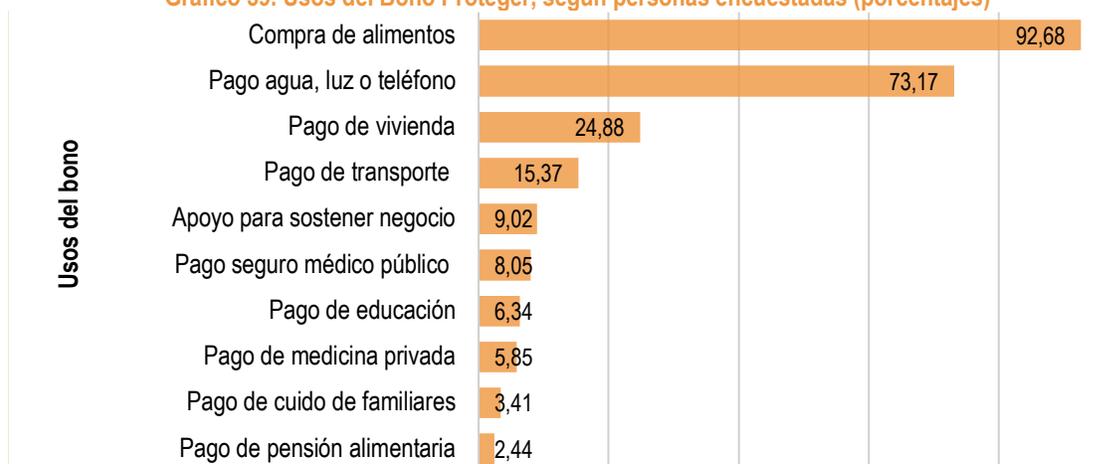
**Gráfico 38. Tipo de palabras para valorar el BP, según provincias**



Fuente: Encuesta evaluación BP (2021).

Los resultados sobre la efectividad del programa presentado en secciones anteriores se comprueba desde la perspectiva cualitativa en función de la percepción de las personas beneficiarias, ya que se consignan **opiniones favorables sobre los resultados buscados**, por ejemplo, al observar el uso del BP y lo que significa disponer del mismo en cuanto al nivel de ingresos del hogar, en comparación al descenso que hubiera supuesto el no recibir el bono. Estos ingresos han sido utilizados para los siguientes propósitos:

Gráfico 39. Usos del Bono Proteger, según personas encuestadas (porcentajes)



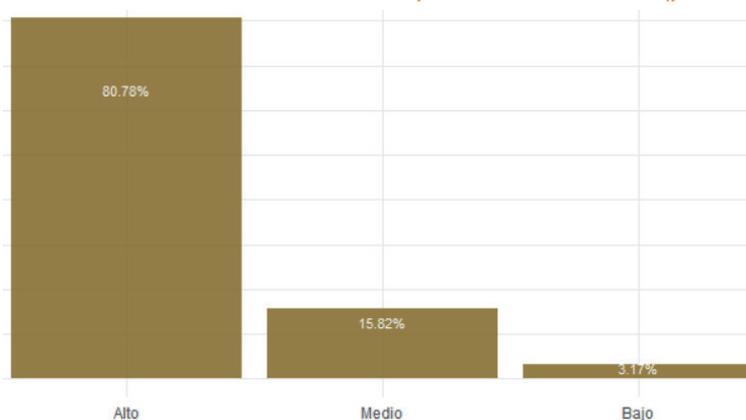
Fuente: Encuesta evaluación BP, PB (2021).

Lo anterior, apoya los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2018) elaborada por el INEC, al establecer que los tres primeros quintiles tienen como principal aspecto de consumo los alimentos y bebidas (I-Q: 38,4%, IIQ: 34,1%, III-Q: 29,3%.) según el promedio y distribución porcentual de gasto de consumo mensual del hogar y per cápita.

El cuarto lugar de usos del BP refiere al “apoyo para sostener negocios”, lo cual no deja de ser representativo por las implicancias que este hecho presenta a la hora de analizar las actividades comerciales, particularmente, en personas trabajadoras del sector informal o independientes, puesto que se impulsa la sostenibilidad de la actividad comercial y los emprendimientos, siendo este uno de los resultados no esperados del programa contenido en su cadena de resultados, denominado como un **incentivo a la actividad comercial**.

En general, el nivel de satisfacción con el BP se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 40. Nivel de satisfacción con el BP de personas encuestadas, (porcentaje)



Fuente. Encuesta evaluación BP, PB (2021).

Respecto de las **personas que no recibieron el Bono**, 6 de cada 10 indicaron tener complicaciones para cubrir la *compra de alimentos*, aproximadamente 5 de cada 10 manifestaron dificultades para el pago de servicios básicos como agua, electricidad o vivienda. Estas personas recurrieron a diversas estrategias para solventar su situación, como se detalla a continuación.

**Tabla 11. ¿Cuáles acciones utilizó para atender las necesidades básicas de su hogar? Porcentajes**

Recibí ayuda familiar, amigos, vecinos o comunidad	58,0
Disminuí otros gastos	47,9
Solicité dinero prestado	43,5
Utilicé ahorros	24,0
Realicé arreglos de pago	21,6
Refundí deudas	6,8
Conseguí un empleo adicional	6,5
Recibí apoyo de instituciones públicas	4,1
Inicié un emprendimiento (ventas)	2,1

**Fuente. Encuesta evaluación BP, PNB (2021).**

Esta información verifica que a partir del cambio en las condiciones laborales y la baja en los ingresos de los hogares, las personas que no recibieron el BP, aplicaron una serie de medidas como reducción de gastos, utilización de ahorros, así como la recepción de ayudas de redes cercanas –familiares, amistades– para solventar su subsistencia; en un menor porcentaje se dedicaron a la generación de emprendimientos, principalmente, ventas, para paliar los efectos de la pandemia y con ello lograr la sustentación del hogar. Considerando que las personas que recibieron el BP presentaban un nivel de ingresos y un grado de vulnerabilidad mayor a las personas que no lo recibieron, es plausible suponer que la no recepción del BP hubiera supuesto un agravamiento de su condición al no disponer de los medios para lograr suplir sus necesidades básicas. Para concluir esta sección se presenta una referencia del INEC acerca de los ingresos de los hogares a partir de la ENAHO (2021), donde se destaca que:

*El ingreso proveniente de Subsidios estatales y becas presentó una disminución estadísticamente significativa de 60,3% respecto a la estimación del año anterior, pasando de \$46 733 por hogar en el 2020 a \$18 553 en el 2021. Esta importante disminución en las transferencias estatales está explicada, principalmente, por la desaparición del ingreso proveniente del Bono Proteger, que se entregó al año anterior a las personas que se vieron afectadas en su condición laboral, debido a la emergencia nacional que está atravesando el país producto de la COVID-19. (INEC, 2021b)*

## CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DEL BONO PROTEGER

La emergencia nacional ocasionada por el COVID-19 tuvo importantes afectaciones a nivel de la producción nacional en el país, las restricciones impuestas para contener la propagación del virus de movilidad, sanitarias y demás afectaron la actividad económica y con ello se incidió negativamente el mercado laboral, donde se observa, por ejemplo, un deterioro en la tasa de desempleo en el 2020 alcanzando 24,0%, lo anterior, acarrea una consecuencia directa sobre los ingresos de los hogares, que según la ENAHO 2020 el promedio de estos disminuyó un 12,2% respecto al año anterior (2019).

Ante este panorama, la evaluación realizada permite evidenciar de manera robusta el **impacto del BP**, ya que se comprueba que posterior al suceso laboral (pérdida de empleo o variación de jornada laboral) los hogares que reciben BP muestran en promedio un incremento del 10,7% en sus ingresos (pasando de 112 111 colones a 124 448 per cápita), en comparación con los hogares que no reciben el bono quienes su nivel de ingresos prácticamente se mantienen previo al suceso, por ende se concluye que ante la variación en la condición del empleo (pérdida o reducción de jornada laboral) el subsidio temporal otorgado 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.

Las estimaciones realizadas presentan evidencia de una **adecuada focalización del programa**, al identificar que el BP se dirige a los hogares con un ingreso per-cápita 20% más bajo en comparación con otros que no recibieron el BP. Además, se estimó que la pérdida de ingresos per cápita tras el suceso laboral para el grupo de tratamiento (personas beneficiarias del BP) fue de 20 629 colones, mientras que el grupo de comparación fue de 14 939 colones. Estos datos permiten concluir, en términos generales, sobre 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 que las personas que no lo recibieron, ya que tuvieron en promedio una afectación del 4,27% con más intensidad de aquellas no beneficiarias y que de previo disponían de una diferencia en la menor a estas, lo que implica que **los recursos se dirigieron a las personas que mayormente lo necesitaban**.

Desde la perspectiva de las personas beneficiarias, a partir de la información de la encuesta, muestran un **nivel alto de satisfacción**, aspecto que se acompaña de valoraciones cualitativas mayoritariamente positivas sobre el programa. En relación con la suficiencia del monto del subsidio 5 de cada 10 personas indicaron que fue suficiente para satisfacer todas sus necesidades. Desde la misma fuente de información, se comprueba que la atención de las necesidades que las personas y sus hogares pudieron solventar con la compra de alimentos, el pago de servicios (agua, luz, teléfono), así como aspectos relacionados con la vivienda, responsabilidades financieras y movilidad.

Los hogares que no recibieron el BP y que también vieron reducidos sus ingresos por la pandemia indicaron que tuvieron complicaciones, principalmente, para la compra de alimentos y el pago de servicios básicos y ante dichas situaciones recurrieron por apoyo, en primera instancia a sus redes cercanas, seguido de una reducción de otros tipos de gastos y también a ajuste o modificación de sus finanzas (unificación de deudas, arreglos de pago). Logrando con esto coadyuvar a la **contención del nivel de pobreza** en el país, el cual tuvo un incremento de 5,2%, pasando del 22,0 en 2019, a 26,2% en 2020. Según el INEC, "(...)de no haberse generado este tipo de aporte adicional, la incidencia de pobreza hubiera aumentado entre 4% y 6% más respecto al observado (según el ámbito nacional o zona)".

Según el análisis de contribución realizado sobre la **movilidad de la situación de pobreza** de las personas beneficiarias del BP, se concluye que en el momento de la solicitud en 2020, el 8% estaba en pobreza extrema, 21% en pobreza básica y 11% en vulnerabilidad, mientras que 31% no estaba en situación de pobreza; gran parte de la población no cambia de estado en 2021 (abril), pero existen una cantidad importante de personas que pasan de “no pobres” a “vulnerabilidad” y “pobreza básica” e incluso “pobreza extrema”, lo mismo que personas que inicialmente se sitúan como “vulnerables” y “pobreza básica” y con el paso del tiempo descienden “una” posición a “pobreza básica” o “extrema”, respectivamente.

En el contexto de la pandemia, ha sido clave la adopción de medidas de protección social universal, donde se coloca como relevante el incremento y sostenibilidad de la cobertura de los programas de protección social de emergencia, la suficiencia de las prestaciones, la sostenibilidad financiera y la solidaridad social como criterios transversales en su formulación.

En el mediano plazo, es estratégico valorar la **continuidad de las transferencias de emergencia** para contener el aumento de la desigualdad y el incremento de la pobreza y la pobreza extrema, así como entablar diálogos con distintos actores del desarrollo para adoptar instrumentos más comprehensivos y abarcativos como un seguro de desempleo, adecuado a la realidad del mercado nacional o los esquemas de ingresos mínimos universales con fuentes de financiamiento y temporalidades delimitadas que faculten un nivel de bienestar óptimo a la población.

Se valora como necesario valorar las **adaptaciones normativas** para la definición de los principios del ciclo de gestión de política pública (planificación-presupuestación-seguimiento-evaluación y control) bajo marcos de emergencia nacional escalada. Parecería relevante la renovación de dichos marcos orientadores con el fin de disponer de un ciclo, así como flujos e intercambios entre actores lo más optimizado posible ante panoramas complejos y sistémicos.

La eficacia de los resultados del programa dependen de una **adecuada dotación de recursos** y es ideal que esta se presente aparejada desde la etapa de la planificación, en el caso del BP se encuentra la definición de una serie de fuentes de financiamiento que en suma dependían de la aprobación legislativa para asegurar la continuidad del programa en el tiempo. Este factor puede atenuar la sostenibilidad y genera incertidumbre de cara a la ciudadanía sobre las expectativas que se forjan en torno a este.

### 4.3 ¿Cómo optimizar el uso de los recursos?

En esta sección se realiza un análisis de simulación para identificar cómo mejorar la asignación del gasto público, mediante la revisión de características necesarias para que una persona recibiera el BP y la propuesta de alternativas que puedan ajustarse al objetivo buscado por el programa. Bajo la pregunta central del apartado se han formulado las siguientes preguntas específicas, con el fin de generar un planteamiento para futuras actuaciones:

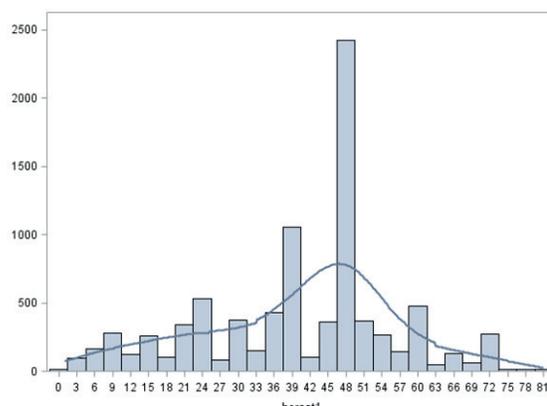
- ¿Cómo afectan los requisitos establecidos la focalización del programa?
- ¿Son adecuados los requisitos para recibir bono a la hora de lograr los objetivos del programa?
- ¿Hay alternativas de política que se centren en la población que sufre el problema de manera más intensa? (pertinencia del programa: soluciona a quién tiene el problema)

Para contestar a estas preguntas se realizó un ejercicio de simulación utilizando información de la ECE del I y II trimestres, período en el que acontece inicialmente la pandemia del COVID-19. El ejercicio consiste en estimar un escenario base – situación actual del BP–, proponer alguna modificación legislativa y analizar las implicaciones sobre la población estudiada.

Para el “escenario base” – bajo la legislación actual del programa- la población “beneficiaria potencial”, es aquella que sufrió una variación en su condición laboral, y que por tanto tiene que acreditar alguna de las situaciones como consecuencia del estado de emergencia nacional provocada por el COVID-19 relacionadas centralmente con la pérdida de trabajo, la reducción de su jornada laboral con la consecuente reducción de sus ingresos.

Para detectar esta situación en el estudio se utiliza información de la ECE, enlazando las dos olas de datos, mediante una variable llave suministrada por el INEC para identificar los datos a nivel de individuos. A partir de estos datos observados en los dos trimestres, la variable objeto de análisis es “horas efectivas en el trabajo”. En la siguiente figura se muestra el histograma de frecuencia de las observaciones:

**Gráfico 41. Distribución de frecuencias de las horas trabajadas en el IT-2020**



La mayoría de personas, en el primer trimestre de 2020 trabajaban de 30 a 48 horas, con un valor medio de 40 y una mediana de 48. Por lo que respecta a la distribución, las barras verticales hacen referencia al histograma de frecuencia, mientras que la línea azul es la función de densidad, ofreciendo ambas información sobre la forma de distribución de esta variable. Se aprecia una gran concentración de horas trabajadas en el tr1 entre 30 a 60 horas, con el punto más alto en 48 horas. A continuación, se genera la variable “reducción jornada” para una persona “i” entre los dos primeros trimestres de 2020, obtenida como:

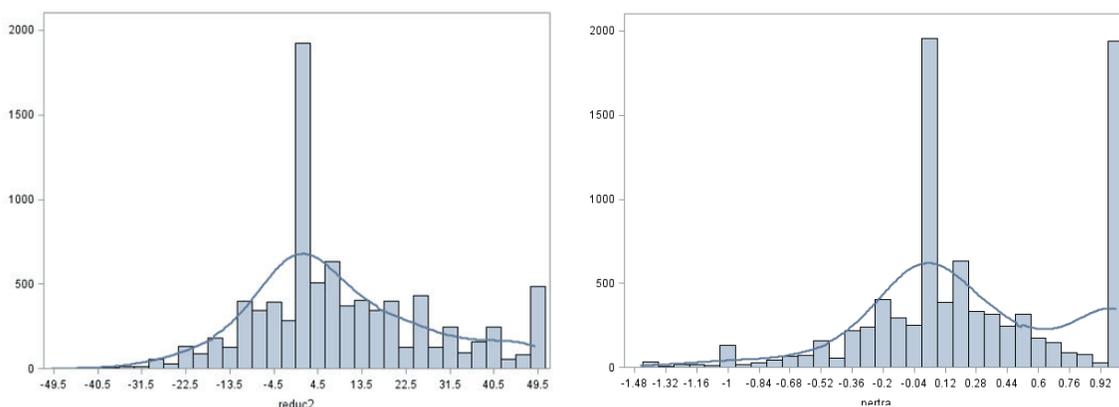
$$reduccion\ jornada_i = horastrabaj_{i,trim1} - horastrabaj_{i,trim2}$$

Un valor positivo indica “pérdida de jornada” entre los dos trimestres, mientras que un valor negativo implica un aumento de horas trabajadas en el 2º trimestre respecto a la situación laboral del 1º. Esta variable se debe complementar con otra información, ya que “reducción jornada” no permite determinar por sí misma la “intensidad” de pérdida de jornada de una persona. Por ejemplo, si se observan a dos personas en la base de datos con una reducción de jornada de 10 horas; sin embargo, donde en el trimestre 1, la primera trabaja 40 horas, mientras que la segunda solamente 10. Asumiendo la reducción para el 2º trimestre, esto supone la existencia de una reducción de jornada del 25%, mientras que en la otra es del 100%, sinónimo de pérdida de trabajo. Por este motivo, junto a esta variable, también se calcula la variable “porcentaje reducción jornada”, necesaria para determinar la cuantía:

$$por. \text{reduc. } jor_i = \frac{\text{reduccion } jornada_i}{\text{horastrabaj}_{i, \text{trim}1}}$$

Dicha cuantía puede tomar valores entre -2 a 1, haciendo referencia el “-2” a una persona que ha duplicado el número de horas de trabajo entre tr2 y tr1, siendo el “0” indicador de una persona sin cambios en las horas trabajadas entre los dos períodos de tiempo, y el valor 1 para la persona que ha perdido el 100% de horas que trabajaba en el 1º trimestre, es decir, que ha perdido el empleo. El siguiente gráfico muestra la función de densidad de las dos variables, horas de reducción de jornada y cuántas suponen estas sobre las horas que trabajaba en el 1º trimestre del 2020.

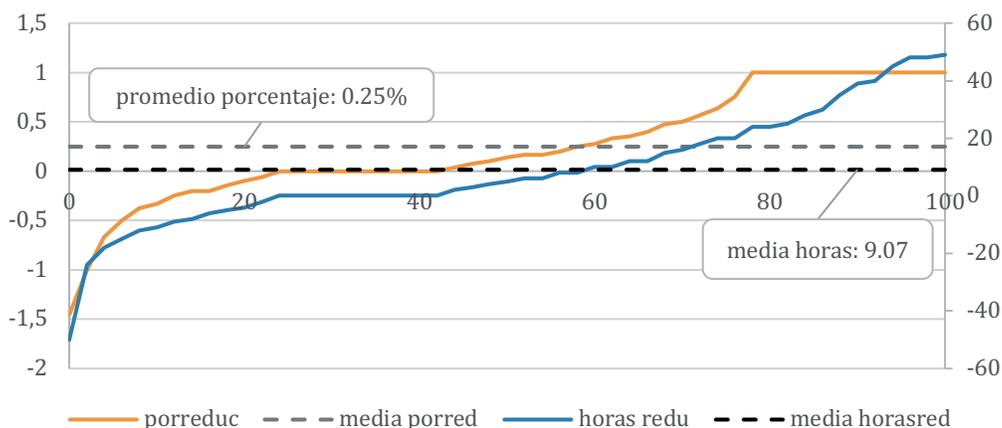
**Gráfico 42. Reducción de jornada y porcentaje de reducción de jornada entre IT y IIT 2020**



En la gráfica de la izquierda se observa una distribución de la variable “reducción de jornada” que va desde valores negativos (-40) para una persona que ha aumentado las horas de trabajo entre los dos trimestres, hasta valores positivos (+45) para personas que ven reducida su jornada en esas cuantías. En la derecha se muestra el porcentaje que supone esa reducción de horas respecto a las que trabajaba en IT; se destacan los dos máximos, en el valor 0 se agrupan aquellas personas sin modificación en sus horas trabajadas y el 1 las que han visto reducido el total de horas trabajadas en el trimestre1, es decir, perdieron el trabajo.

A partir a estas dos variables opera la asignación del BP, cuando la persona tiene una reducción de jornada o ser despedido (valores positivos de la figura de la izquierda) es despedido, y el porcentaje de reducción para la cuantía asignado (62 500 o 125 000 colones), con el valor frontera del 50%.

Gráfico 43. Promedio y percentiles de distribución de las variables entre IT y IIT 2020.\*

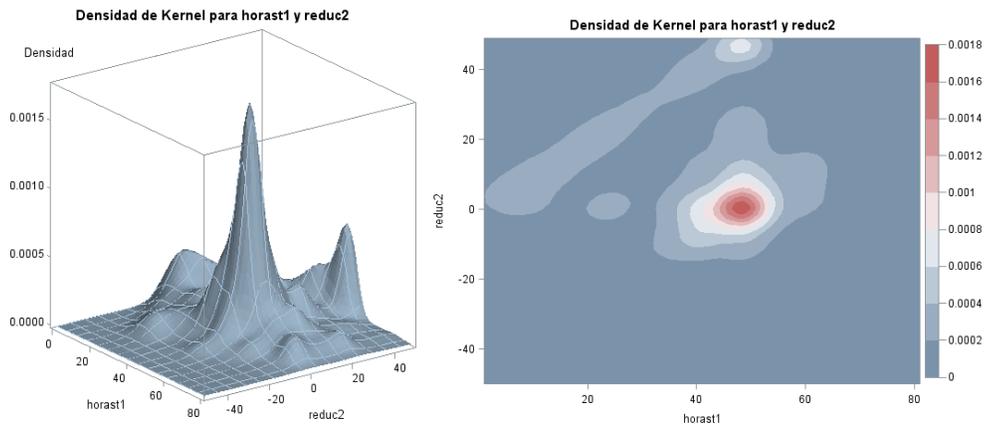


\* “Reducción jornada” (eje dcha.) y “Porcentaje reducción jornada” (eje izqda.).

Los datos aportados muestran que el promedio de reducción de jornada fue de 9 horas, lo que supuso el 25% menos de la jornada laboral respecto a lo laborado previamente. Alrededor del 25% de las personas trabajadoras del I trimestre tuvieron un incremento de jornada en el II trimestre y el 20% restante no sufrió cambios en la jornada. Esto indica que 65% de las personas tuvo reducción de jornada y, por tanto, resultaban elegibles para recibir el BP.

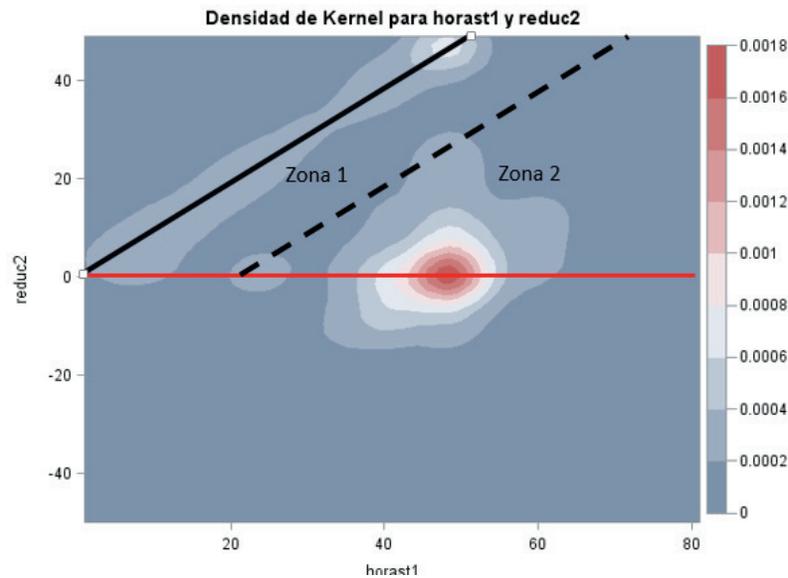
Analizar por separado las variables de “reducción de jornada” y “porcentaje de reducción” permite solamente forjarse una idea de las personas que pueden recibir el BP, pero no de la cuantía del beneficio. Para evitar este inconveniente, se ha calculado la función bidimensional de las variables “horas trabajadas IT” y “reducción de jornada”, que ofrece la estimación de las dos variables y una función de superficie que representa cortes horizontales de la densidad previa.

**Gráfico 44. Función bi-mensional y superficie de “horas trabajadas en IT-Reducción jornada”\***



Los gráficos anteriores muestran que la mayoría de personas trabajadoras se sitúan en jornadas laborales en el IT entre 35 a 60 horas y que la variación de su jornada laboral entre los dos trimestres va entre un aumento de horas – 10 horas – hasta una pérdida de 15 horas. Estas estarían dadas por las zonas en color claro y rojo, respectivamente, en la gráfica de la derecha. Haciendo énfasis en esta visualización es posible empezar generar evidencias sobre las variables analizadas, como se muestra a continuación.

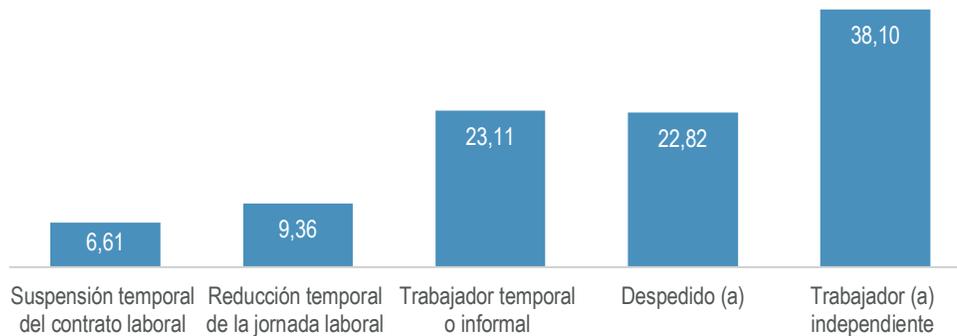
**Gráfico 45. Función de superficie con diferentes tipologías de trabajadores.**



Bajo la línea roja horizontal está determina la zona donde hay personas que aumentaron su jornada entre los 2 trimestres y que por lo tanto no pueden ser beneficiarios del bono; sobre la línea, se encuentran aquellas con reducción de jornada y que a priori pueden beneficiarse del programa. Además, la línea negra continua refleja aquellas personas que en la que los trabajadores en II Tel IIT de 2020 han perdido el 100% de su jornada laboral (incluye combinaciones de puntos, por ejemplo, 20 horas trabajadas en t1 y 20 horas reducción jornada entre t2 y t1).

La zona 1 (situada entre la línea negra continua y la discontinua) refleja sobre todo personas que han perdido entre el 50% al 100% de su jornada laboral, por lo tanto, personas que han sufrido con mayor intensidad el “problema”, mientras que la zona 2, situada en el triángulo dado por la línea horizontal roja y la diagonal discontinua, indicaría trabajadores que han sufrido reducción de jornada por debajo del 50%. La información contenida en esta gráfica constituye precisamente lo que a nivel gubernamental se ha utilizado para asignar la cuantía del BP (50% o 100% con respecto a la intensidad de la pérdida de empleo o reducción de jornada), donde se observó lo siguiente:

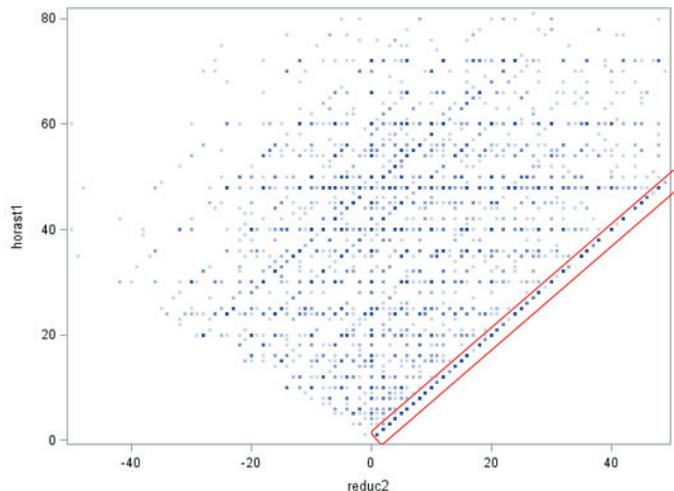
**Gráfico 46. Distribución de la asignación del BP, según situación laboral, porcentajes**



**Fuente: Base de datos DNE-MTSS.**

Considerando esta situación de partida y visualizando los grados de cobertura presentados en apartados anteriores, se plantea -a manera de propuesta- una alternativa de reforma del programa implementado. Para ello se presenta una primera aproximación, mediante un mapa de calor, que indica el número de personas existentes para cada combinación de valores (horas trabajadas | T, reducción jornada), donde se entiende que a mayor intensidad del color más personas existen en esa situación.

**Gráfico 47. Variación en la cantidad de personas según horas trabajadas y reducción jornada**

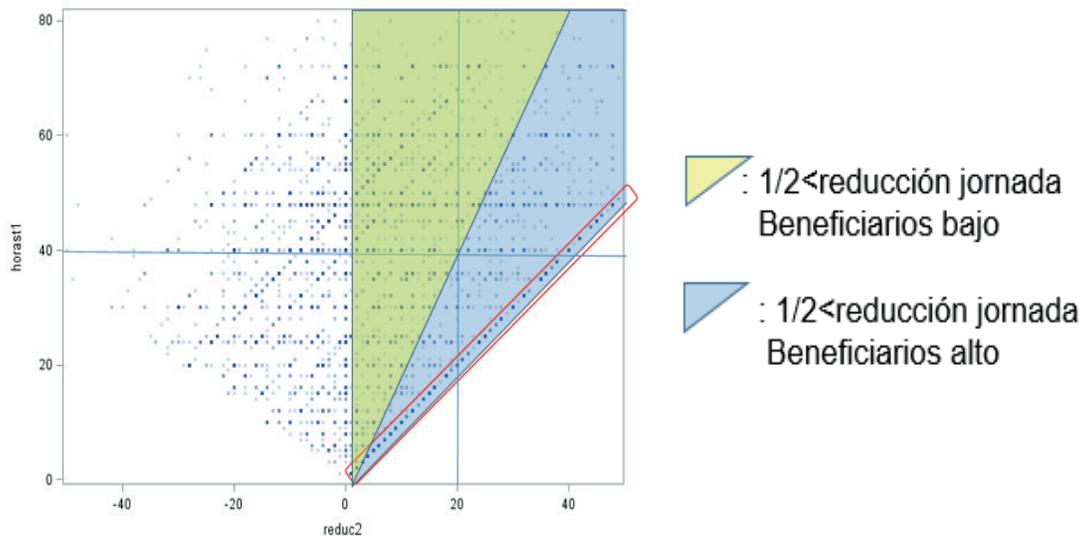


El eje vertical muestra la jornada laboral del TI de las personas trabajadoras, que presentan entre 1 y 70 horas, centrando los valores en la zona central en torno a 40 horas, mientras que el eje horizontal determina el diferencial de horas trabajadas entre el trimestre 1 y el 2, con reducciones de jornada -valores negativos, es decir, un aumento de las horas trabajadas) de 40 horas, hasta valores positivos, que implican trabajar menos horas en TII respecto a TI, hasta 50 horas. La diagonal, resaltada por la franja roja, refleja personas que han tenido una

reducción de jornada igual a la jornada laboral que tenían en el trimestre 1 y que, por lo tanto, han perdido el trabajo. La zona de interés para el ejercicio de simulación viene dada por el área situada en el eje horizontal entre el valor 0 de la variable “reduc2” hasta 50 horas, es decir, los que presentan una reducción de jornada laboral o pérdida de trabajo.

Acorde a la definición del BP, las personas que constituyen los potenciales beneficiarios del programa, ya que pues cumplen con sus requisitos de entrada, se muestran a continuación.

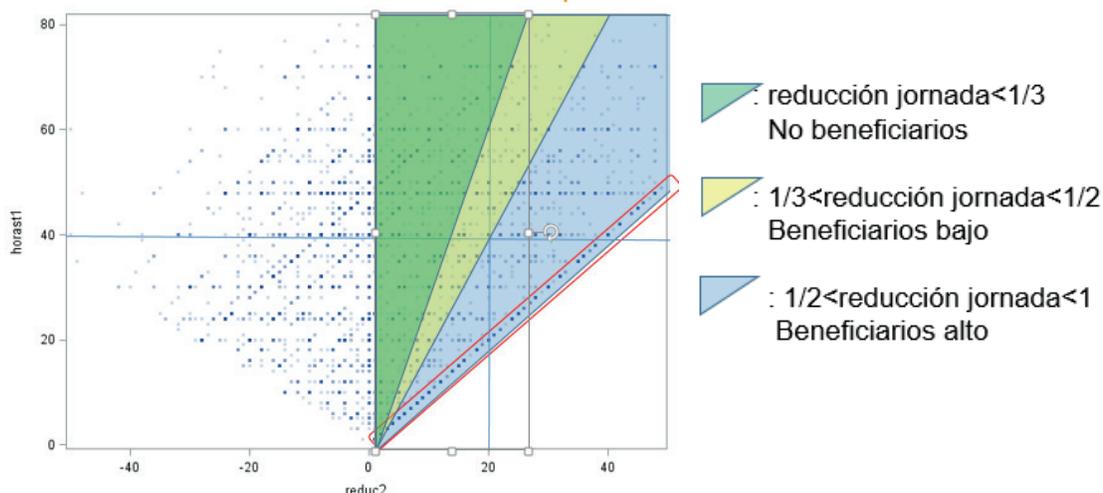
**Gráfico 48. Simulación de escenario base y requisitos para recibir el BP**



La zona coloreada refleja los posibles beneficiarios del programa, siendo el color amarillo para las personas que han perdido jornada laboral por debajo del 50% y que tienen derecho a 65 000 colones, mientras que la zona azul captura reducciones de jornada por encima del 50% y pérdidas de trabajo (sección en rojo), y que por tanto reciben un monto de 125 000 colones.

La propuesta de reforma del programa consistiría en introducir un nuevo tramo de pérdida de jornada laboral situado entre 0 y 1/3. Al tener como supuesto que esta franja de personas trabajadoras no están sufriendo en exceso -o con tanta intensidad- el shock que ha supuesto el COVID19 se podrían considerar como “no beneficiarios” del programa, en comparación con las personas que superan ese margen y que, por ende, necesitan en menor medida la atención del Estado. Esta situación viene dada por el siguiente gráfico:

Gráfico 49. Simulación de la reforma para recibir el BP



La aplicación de esta propuesta supondría la “liberación de recursos” desde la obtención de ahorros, vía recursos que no se erogaron, con el correspondiente impacto en el déficit público; siendo una alternativa proponer un juego de suma “0” donde dichos recursos ahorrados se podrían emplear para incrementar el monto erogado a aquellas personas con reducciones de jornadas más elevadas o posibilitar la continuidad del beneficio por un mayor plazo, de esta manera, se estaría focalizando aún más la asignación e intensificando el beneficio.

Tomando en consideración el colectivo de personas que variaron su situación laboral a partir de los efectos de la pandemia, en particular las que presentaron reducción de jornada o pérdida de empleo (disminución del 100% de su jornada) con datos de la ECE se logró determinar que el 33% de las personas trabajadoras sufrieron una reducción de jornada inferior al 33%, mientras que el 16% se situó entre el 33% al 50%, estando el 51% de trabajadores por encima del 50% de reducción de jornada entre el 1º y 2º trimestre. Por lo tanto, si por cada 100 000 personas beneficiarias de BP, el 33% menos perjudicados no hubiesen recibido el subsidio de 62 500 colones, supondría un ahorro de 44 818 millones de colones ( $239\,028 \times 62\,500 \times 3$  pagos), que podrían destinarse a incrementar el monto a aquellas personas que más han sufrido la pandemia, por ejemplo, aumentando 30 mil colones mensuales ( $61\,875$  millones de colones /  $(500\,000 \times 3)$ ), sin necesidad de modificar las partidas presupuestarias, o bien no asignar los montos y apuntar a la reducción del gasto para contener el déficit.

## Suficiencia del BP y alternativas de implementación del programa

En esta sección, se analiza la “generosidad” del BP -entendida como la suficiencia del monto aportado para compensar la modificación en las condiciones laborales- y los efectos que ha tenido sobre los ingresos de los hogares en los que al menos un miembro sufrió una reducción de jornada o perdió el empleo y, por lo tanto, recibió, recibiendo la transferencia del programa. Considerando esta situación, se propone una alternativa acorde al objetivo buscado por el BP, por lo que se formularon las siguientes preguntas complementarias:

- ¿Qué impacto tiene sobre los ingresos del hogar la reducción de jornada o pérdida de empleo?
- ¿Es suficiente la cuantía del programa para recuperar los ingresos del hogar antes de la pérdida de empleo o reducción de jornada?
- ¿Hay alternativas de política que permitan asignar más a la población que sufre el problema de manera más intensa? (pertinencia del programa: soluciona a quien tiene el problema).

Para contestar a estas preguntas se realiza un ejercicio de simulación utilizando información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH del 2019 y ECE del primer trimestre de 2020, considerando un momento previo al inicio de la pandemia por el COVID-19. De la ECE del IT trimestre de 2020 se obtienen las horas de trabajo promedio semanales, situada en 42h y el salario medio mensual situado en 459 669 colones. Asumiendo que un mes tiene 4.2 semanas, el salario por hora viene dado por:

$$\text{salariohora} = \frac{\text{salario mensual}}{(\text{semanas mes}) \times (\text{horas semanales})} = \frac{459669}{4.2 \times 42} = 2511.8$$

En la ENAHO se obtienen una serie de variables de los hogares, para 2019, expuestos seguidamente:

**Tabla 12. Variables de ingreso seleccionadas del hogar, 2019**

Variable	Valor (colones)
Ingreso del hogar	1 016 358
Ingreso per cápita	376 333
Ingresos por trabajo	815 963
Ingresos por salario	650 004

**Fuente: Consulta Redatam, ENAHO-INEC, 2019.**

Con esta información, la tabla 13 plantea el ejercicio de simulación que calcula el efecto que tiene sobre los ingresos del hogar una reducción de jornada laboral de un miembro de la familia, y cómo esa reducción de ingresos se ve compensada con la llegada del BP. La primera columna (pérdida jornada) indica el porcentaje de jornada perdida por una persona, va desde un 5% hasta el 100%.

La segunda columna muestra el ingreso medio del hogar antes de la pandemia según la ENAHO. De ese monto, el 45% se debe al salario dado por la ECE ( $0,45 = 459669 / 1016358$ ). En la tercera columna se calcula la reducción de salario que sufre un miembro del hogar que trabajaba en función del porcentaje de reducción dado en la columna 1, es decir:

$$\text{Reducción salario} = (\text{pérdida jornada}) \times (\text{horas trabajo jornada}) \times (\text{semanas mes}) \times (\text{salario hora})$$

Para el primer valor sería:  $\text{reducción salario} = (0.05) \times (42) \times (4.3) \times (2511) = 22983$

En la cuarta columna se muestra la baja en los ingresos del hogar en función de la pérdida de salario debida a la reducción de jornada, que viene dado por la fórmula:

$$\text{Ingreso\_hogar}^* = \text{ingreso\_hogar} - \text{reducción\_salario} = 1016358 - 22983 = 993374.55$$

La columna 5 muestra el monto del BP recibido por el hogar según su porcentaje de reducción de jornada laboral. Finalmente, en la columna 6 se calcula el ingreso hipotético del hogar (\*), en la que un miembro ha sufrido una reducción de jornada y que ha recibido la transferencia monetaria directa como medida compensatoria. Lo que se calcula como  $(\text{ingre}^* + \text{bono}) = (\text{ingre hogar}^*) + (\text{bono})$

Tabla 13. Simulación del efecto del BP sobre los ingresos del hogar ante la pérdida de jornada laboral

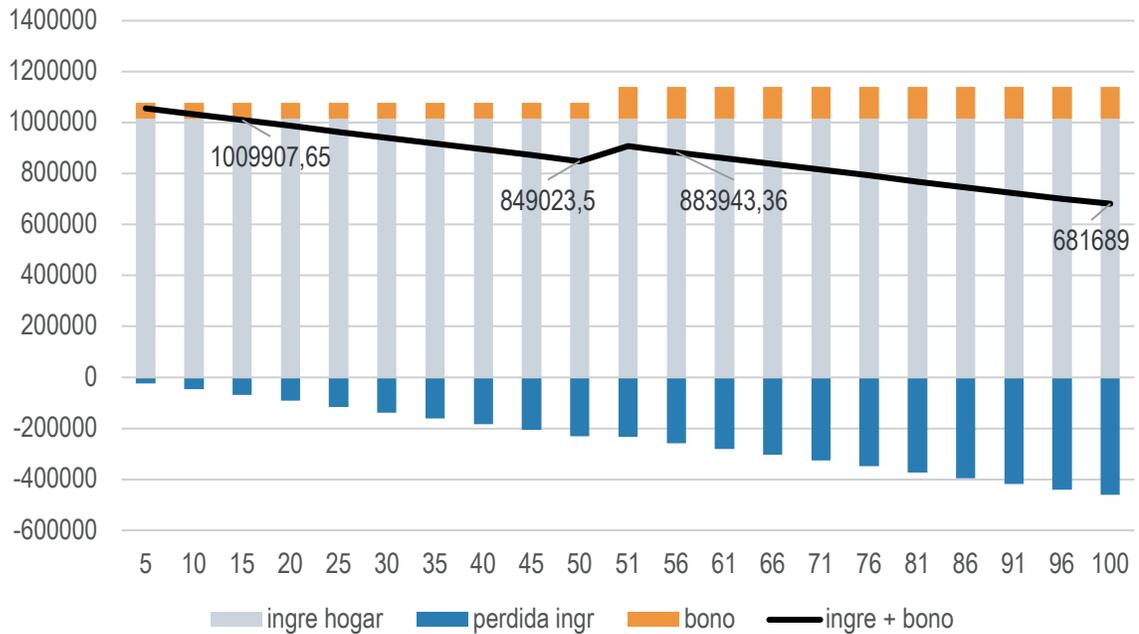
pérdida jornada	Ingre_hogar	Reduc_sal	Ingre_hogar*	BP	Ingreso* + bono
5%	1 016 358	22 983,45	993 374,55	62 500	1 055 874,55
10%	1 016 358	45 966,9	970 391,1	62 500	1 032 891,1
15%	1 016 358	68 950,35	947 407,65	62 500	1 009 907,65
20%	1 016 358	91 933,8	924 424,2	62 500	986 924,2
25%	1 016 358	114 917,25	901 440,75	62 500	963 940,75
30%	1 016 358	137 900,7	878 457,3	62 500	940 957,3
35%	1 016 358	160 884,15	855 473,85	62 500	917 973,85
40%	1 016 358	183 867,6	832 490,4	62 500	894 990,4
45%	1 016 358	206 851,05	809 506,95	62 500	872 006,95
50%	1 016 358	229 834,5	786 523,5	62 500	849 023,5
51%	1 016 358	234 431,19	781 926,81	125 000	906 926,81
56%	1 016 358	257 414,64	758 943,36	125 000	883 943,36
61%	1 016 358	280 398,09	735 959,91	125 000	860 959,91
66%	1 016 358	303 381,54	712 976,46	125 000	837 976,46
71%	1 016 358	326 364,99	689 993,01	125 000	814 993,01
76%	1 016 358	349 348,44	667 009,56	125 000	792 009,56
81%	1 016 358	372 331,89	644 026,11	125 000	769 026,11
86%	1 016 358	395 315,34	621 042,66	125 000	746 042,66
91%	1 016 358	418 298,79	598 059,21	125 000	723 059,21
96%	1 016 358	441 282,24	575 075,76	125 000	700 075,76
100%	1 016 358	459 669	556 689	125 000	681689

De esta manera se aprecia que para la primera fila es cálculo obedece a:

$$(\text{ingreso}^* + \text{bono}) = (\text{ingre hogar}^*) + (\text{bono}) = 993\,374,5 + 65\,000 = 1\,055\,874,55$$

Con esta información, se generan las siguientes visualizaciones, donde la primera muestra la evolución del ingreso del hogar, dependiendo del porcentaje de reducción de jornada y los 3 componentes analizados: ingreso base, pérdida de salario, incremento por BP.

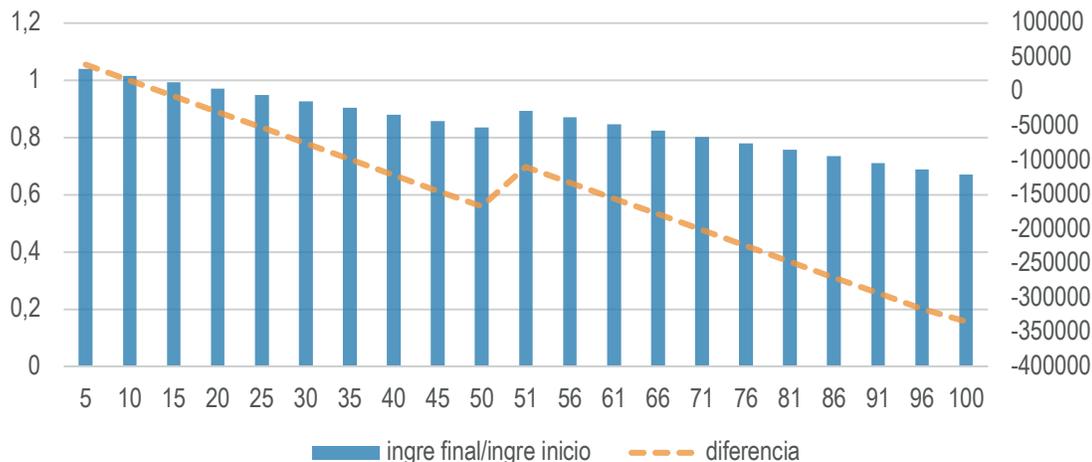
Gráfico 50. Variación en los ingresos del hogar ante la pérdida de jornada laboral y la recepción del BP



La columna gris que indica los ingresos del hogar antes de la reducción de jornada se mantiene constante en 1 016 358 y a continuación, en color azul, la reducción de esos ingresos debido a la pérdida de ingresos al haber visto reducida su jornada laboral (valor negativo), mientras que la barra naranja refleja la “compensación” producida por recibir el BP, cuya cuantía se modifica a partir de una pérdida de jornada superior al 50%. Finalmente, la línea negra muestra los ingresos del hogar final tras la reducción de jornada y la recepción del bono.

A continuación, se calculan dos nuevas variables para determinar la relación entre los ingresos antes y después de la pérdida de jornada laboral y recibir el BP. La primera variable es el ratio =  $(\text{ingreso}^* + \text{bono}) / \text{ingreso}$  con las columnas 2 y 6 de la tabla anterior. La segunda variable es “dif” =  $(\text{ingreso}^* + \text{bono}) - (\text{ingreso})$

Gráfico 51. Relación entre los ingresos y el BP\*



\* Ratio (ingreso \*+bono) / ingreso en eje izquierdo, y diferencia en eje derecho.

A partir de la información presentada se evidencia que en los hogares que sufren una reducción de jornada baja y reciben el BP, se sitúan con ingresos superiores a los que tenía antes de la reducción de jornada, lo que permite afirmar que la suficiencia del BP se encuentra condicionada al grado de reducción de jornada que sufren las personas. Según se detalla seguidamente.

La simulación realizada muestra hogares que, tras sufrir reducciones de jornada bajas – inferiores al 15% -, pero que según los requisitos establecidos podían solicitar el subsidio, una vez que reciben el monto correspondiente de 62 500 colones, logran obtener un nivel de ingresos superior a los observados antes de sufrir la modificación o cambio en su jornada laboral, lo que apunta a una debilidad en la focalización del programa, creando un problema de filtración de población que en realidad, de acuerdo con sus características, parecería no necesitar del programa. Para reducciones entre el 20% al 40% recibir el BP permite mantener el nivel de ingresos, casi el 90% de los que se tenían previamente, por lo que, para este tipo de familias, el programa está siendo “suficiente” al permitirles mantener su nivel de ingresos.

Continuando con el análisis, se observa el impacto que tiene la utilización de un criterio “discontinuo” a la hora de asignar el monto del BP dependiendo de un valor de reducción de jornada. De acuerdo con las simulaciones, se determina que se produce un salto en los ingresos de la familia entre valores del 47% al 53% de reducción de la jornada, siendo una discontinuidad notable que penaliza a aquellos que tienen una reducción por debajo del 50%. Teniendo situaciones en las que, Presentándose por ejemplo, un hogar donde algún miembro que tras una reducción de jornada del 49% y se le asigna el BP (62 500 colones) finaliza con un ingreso de 849 023 colones, a un hogar donde algún miembro presenta una reducción del 51% de su jornada finaliza con un ingreso de 906 926 colones luego de recibir el bono (125 000 colones). Por eso, se visualiza que en estos tramos sería recomendable **añadir otra regla de determinación de la cuantía del BP** para evitar situaciones que generen desigualdad.

Finalmente, se puede observar que para reducciones de jornadas laborales superiores al 60% supone una disminución de ingresos considerables, que no son compensadas o son parcialmente resueltas por la recepción del BP. Ante ello, se podría considerar que en estos casos es necesario **transferir un monto mayor** para lograr que estos hogares no presenten una caída tan pronunciada en sus ingresos. A continuación, se presenta la tabla con información de los bonos otorgados según el rango de ingresos post afectación por el COVID-19.

Tabla 14. Distribución de entregas del BP, en función del rango de ingresos mensuales<sup>1</sup>

Rango ingresos	Solicitudes	Otorgados	Participación
Total	1 037 386	724 330	100,0%
0	581 914	425 624	58,8%
1 - 50 mil	183 550	117 906	16,3%
50 a 100 mil	107 999	71 800	9,9%
100 a 200 mil	96 927	66 613	9,2%
200 a 300 mil	36 110	23 788	3,3%
300 a 400 mil	17 999	11 007	1,5%
400 a 500 mil	5 878	3 486	0,5%
500 mil a 1 millón	5 306	3 065	0,4%
1 – 5 millones	950	536	0,1%
Más de 5 millones	753	505	0,1%

Fuente: Base de datos de la DNE-MTSS, al 08 de enero del 2021.

<sup>1</sup> Los rangos de ingresos son los reportados por las personas al momento de llenar el formulario de inscripción. En el caso de algunos montos altos registrados pueden corresponder a errores de digitación de ceros de más o haber digitado el número de teléfono en el campo de ingresos.

Si se consideran las últimas 3 filas de la tabla 14, que corresponden a 4 106 personas beneficiarias que reportaron un nivel de ingresos superior 500 mil colones, asumiendo que estos casos percibieron el monto máximo posible del BP por el período total (3 meses), los recursos destinados a este subgrupo ascienden a: 1 539 750 000 millones de colones.

De acuerdo con las simulaciones realizadas, se valida que hogares en los que alguno de sus miembros presenta **una reducción “baja” de la jornada laboral no sería razonable la recepción de la transferencia**, lo cual en términos de ajuste y utilización de recursos facultaría destinar estas cantidades a los hogares más afectados, debido a la pérdidas de ingresos notables que estos presentan.

A partir de los datos de la DNE-MTSS se aprecia la cantidad de casos asignados del BP teniendo como motivo la reducción de su jornada laboral en menos del 50%.

Tabla 15. Cantidad de BP entregados según el motivo de reducción de jornada menor del 50%

	Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	Puntarenas	San José
Hombre	4 672	2 824	1 829	2 845	1 121	1 358	9 034
Mujer	2 862	1 685	1 118	2 099	722	856	6 825
Intersex	0	1	0	0	0	0	0

Fuente: Base de Datos Bono Proteger. 2021.

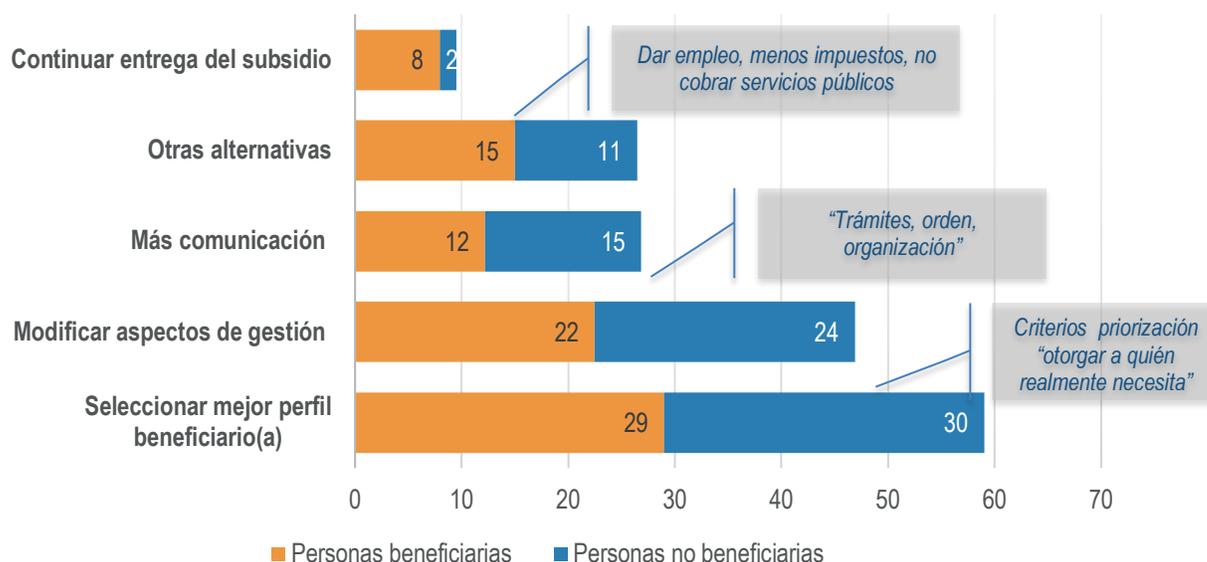
El total de estos casos asciende a 39 851 personas, suponiendo que el 33% de los mismos, es decir, 13 151 no “debían” recibir el BP acorde a la simulación realizada, significaría un monto de ahorro aproximado de 2 465 780 625 millones de colones.

Desde un punto de vista de diseño, este análisis permite determinar que para aumentar el grado de pertinencia del programa, entendiéndolo como la orientación para resolver el problema o situación que lo origina, además de considerar variables relacionadas con el mercado laboral como la pérdida de empleo o reducción de jornada, sería necesario la **incorporación de más variables como los ingresos del hogar**, ya que pueden resultar muy relevantes a la hora de lograr un diseño centrado en aquellas familias que realmente han sufrido en mayor medida esta problemática.

A partir de esta reseña es importante considerar la perspectiva de las personas beneficiarias para la mejora del programa; siguiendo esta orientación, se muestra el siguiente gráfico con información cualitativa sobre eventuales **puntos de mejora** que visualizan tanto aquellas PB como PNB extraída de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación.

Se refleja que el principal punto de mejora identificado es la **selección y priorización de los perfiles** beneficiarios (as) del programa, apuntando hacia una mayor focalización de otorgar el subsidio a quién realmente lo necesita, donde destacan relatos de las personas donde se observaba en su barrio o comunidad que el BP no había sido entregado a las personas con las mayores complicaciones económicas y ello causa una percepción de “entrega indebida a personas que no lo ameritan”; el segundo aspecto en relevancia es la mejora de la **gestión**, como los trámites, de acompañamiento en la plataforma, donde a pesar de que ha sido valorado como un punto alto dentro de la medición del índice, no significa que no se pueda mejorar en mayor medida. En tercer orden de importancia resalta el factor de **comunicación**, que si bien se puede comprender como un aspecto dentro de la gestión, por la relevancia que tiene tanto en PB como PNB se ha optado por presentarlo como un elemento individual, en resonancia con los hallazgos del índice de percepción del desempeño y su valoración.

**Gráfico 52. Recomendaciones para mejorar programas en situaciones de emergencia, porcentajes**



Fuente. Encuesta evaluación BP, (2021)

## CONCLUSIONES SOBRE LA EFICIENCIA DEL BONO PROTEGER

### ¿Cómo afectan los requisitos establecidos la focalización del programa?

Desde una óptica centrada en la cobertura, el grado de rigor del requisito laboral exigido para optar por el programa (afectación en el empleo, ya sea la pérdida o la reducción de la jornada, según el porcentaje establecido), ocasiona **una definición de población potencialmente beneficiaria con una alta amplitud**. Esto reduce la posibilidad de cometer un error de “sub-cobertura”, entendido como la “no asignación de programa a personas que realmente lo necesitan”, pero claramente, puede aumentar la probabilidad de cometer un error de “filtración”, dando el programa a personas que en realidad no lo necesitan. Revisando los hallazgos en torno a ello, se detectó 6,3% de casos del BP entregados bajo riesgos potenciales en la asignación y el 50% de estos obedecen a una detección imprecisa del grado de afectación laboral.

### ¿Son adecuados los requisitos para recibir el bono a la hora de lograr los objetivos del programa?

Los **requisitos para el acceso al programa se valoran como adecuados**, en términos generales, en la medida que permite a aquella población afectada laboralmente producto del COVID-19 obtener el beneficio, particularmente, a la hora de considerar sus exclusiones. No obstante, aunque existieron una serie de criterios de inclusión y de exclusión para asignar el programa, el planteamiento de un único requisito desde la óptica laboral tiende a **aminorar su grado de “pertinencia”** en la medida que se dispersa la solución propuesta por el programa en función de la magnitud del problema que lo origina.

El otorgamiento del subsidio a cualquier persona que demostrase una reducción de su jornada laboral, inclusive a la mínima expresión, por ejemplo, de 1 hora, la hacía meritoria del 50% de la cuantía de este, lo cual puede resultar un criterio de ingreso poco certero para discriminar entre las personas con mayor necesidad de recibir apoyo del Estado según los distintos grados de afectación en sus jornadas laborales. Se entiende que por motivos de celeridad a la hora de brindar respuesta ante la situación de la pandemia, así como del aseguramiento de los medios de verificación, se decidió utilizar un único criterio, permitiendo que gran cantidad de personas fuesen consideradas como beneficiarias potenciales.

La experiencia acontecida permite valorar si este único requisito utilizado desde la perspectiva del mercado laboral y la rigurosidad de su exigencia es funcional para detectar aquellos perfiles de personas que mayormente necesitan del programa y disminuir el riesgo de que se asigne a personas que no lo necesitan en realidad o que lo necesiten en menor medida.

La incorporación del criterio de ingresos del hogar a la hora de asignar BP supone, por un lado, una mejora en la focalización del programa, siendo no elegibles aquellos hogares donde la pérdida del empleo o la reducción de la jornada no supone un nivel de afectación y grado de vulnerabilidad importante en comparación con otros hogares donde este factor sí resulta considerable. También, tiene un efecto de ahorro, evitando el direccionamiento de recursos en personas y hogares que por su perfil no lo necesitaban y, por lo tanto, poder destinar esa partida presupuestal a otro rubro.

## ¿Es suficiente la cuantía del BP para compensar la pérdida de ingresos de los hogares?

La suficiencia de la cuantía del programa está relacionada con la intensidad de la reducción de jornada laboral o pérdida de empleo. Considerando los dos montos establecidos para otorgar el BP, las simulaciones realizadas no permiten ser concluyentes ante la “generosidad” que supone el programa BP y su grado de protección ante una situación de riesgo social por la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas del hogar de manera temporal. No obstante, desde la perspectiva de las personas beneficiarias encuestadas dicha cuantía posibilitó un alto grado atender necesidades primarias como la compra de alimentos en los hogares.

Se observa que hogares donde alguna persona presenta una reducción de jornada “pequeña” (menor del 15%), recibir el programa puede generar un nivel de ingresos mayor, reflejando un problema de inadecuada focalización, mientras que para hogares donde hay al menos una persona que sufre una reducción de jornada superior al 80%, después de recibir la transferencia, el ingreso de la familia alcanzar el 70% del que presentaba previamente, lo cual reflejaría una “suficiencia parcial” de la cuantía recibida para compensar la baja en sus ingresos ante el shock del mercado laboral.

La realización del análisis de sensibilidad mediante simulaciones permite detectar la población que sufre de manera más intensa el problema, tanto en términos laborales como su efecto en los ingresos de los hogares, lo que permitiría ofrecer modificaciones y considerar la existencia de un subsidio temporal ante una variación en las condiciones laborales más flexibles, limitando el acceso a personas y hogares “poco afectados” y aumentando la cuantía para las personas mayormente necesitadas, lo que llevaría a un incremento en la “pertinencia” del programa.

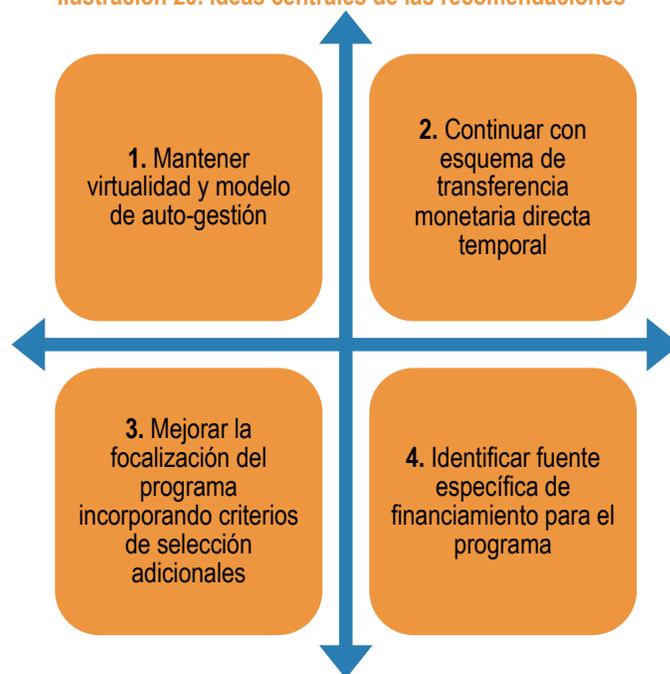
De acuerdo con las simulaciones realizadas, se concluye que hogares en los que alguno de sus miembros presenta una reducción “baja” de la jornada laboral no sería razonable la recepción de la transferencia, lo cual, en términos de ajuste y utilización de recursos facultaría destinar estas cantidades a los hogares más afectados, debido a la pérdidas de ingresos notables que estos presentan.

Según el análisis realizado, se concluye que el programa presentó una alta eficiencia en el uso de sus recursos, los eventuales espacios de ahorro o direccionamiento de recursos a partir de eventuales reformas apuntan a la modificación de un porcentaje inferior al 3% de los recursos financieros establecidos, que si bien constituyen cifras significativas por la cantidad de presupuesto del programa, refleja en gran medida una utilización adecuada de los recursos en términos generales, que desde una óptica evaluativa ex post, luego de 1 año y 6 meses de la crisis afrontada por el país, resulta un ejercicio menos complejo que la identificación inicial del mismo, su movilización y el aseguramiento de las condiciones para la entrega del mismo a la población afectada, aspectos que se realizaron de manera solvente.

## 5. RECOMENDACIONES

Este capítulo incluye una serie de recomendaciones, que devienen del análisis realizado en el capítulo de hallazgos y las conclusiones presentadas anteriormente. Teniendo en consideración que el BP como programa ya expiró, estas recomendaciones tendrían eco y sentido de aplicación en futuras intervenciones similares, ya sea en contextos de emergencia o en contextos ordinarios, según las autoridades competentes lo valoren relevante. Las ideas centrales de las recomendaciones que se realizan se muestran en la siguiente ilustración:

Ilustración 20. Ideas centrales de las recomendaciones



Fuente: Mideplan, MTSS, IMAS (2021).

## 5.1 Sobre la eficacia del programa

### 5.1.1

Mantener el programa basado en la virtualidad (aplicando algoritmos y ciencia de datos en su fase de selección y priorización de beneficiarios) y la auto-gestión de las personas solicitantes donde se asegure el acceso a información que permita verificar, de manera fehaciente, trazable y oportuna, los datos aportados.

### 5.1.2

Garantizar la dotación de recursos (tecnológicos, humanos, temporales, alianzas) para el desarrollo óptimo del ciclo de vida del programa (planificación-gestión, seguimiento-evaluación), ajustados a un contexto de emergencia, priorizando el resguardo del bienestar de la población y del interés colectivo.

### 5.1.3

Posibilitar la identificación de una fuente de financiamiento específica -en un contexto de emergencia- para la asignación de recursos al programa, bajo una temporalidad delimitada.

### 5.1.4

Ampliar el alcance de los instrumentos de rendición de cuentas y de seguimiento del programa con información de la gestión (entrega de bienes y servicios, inversión de recursos, productos obtenidos), así como el establecimiento dentro del documento programático-normativo de la realización de evaluaciones ex post orientadas a determinar los efectos e impactos de la intervención.

### 5.1.5

Aumentar los flujos de intercambio de información y comunicación entre los agentes operadores de la intervención y las personas usuarias o beneficiarias, en las distintas fases del programa, desde los requisitos para el acceso (inclusión-exclusión), la solicitud (requerimientos, datos a aportar), los medios de verificación, el seguimiento al estado y resultado de la solicitud (aceptación o denegatoria), la entrega del bien o servicio.

### 5.1.6

Determinar la necesidad del planteamiento de reformas normativas que brinden mayor certeza sobre los parámetros de actuación que permitan a las autoridades competentes la adecuada canalización de prioridades, bajo la premisa de aumentar la gobernanza ante el manejo de crisis y una adecuada articulación de los actores involucrados.

## 5.2 Sobre el impacto del programa

### 5.2.1

Reforzar el modelo de transferencia monetaria directa a la población afectada laboralmente, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades del hogar ante la pérdida sus ingresos, delimitando el alcance y temporalidad del programa, como medida de contención inicial de mitigación y recuperación ante los efectos de una emergencia.

### 5.2.2

Continuar con el apoyo del subsidio temporal a personas trabajadoras informales, temporales e independientes que por sus características presentan mayor grado de vulnerabilidad laboral ante los impactos de una crisis y emergencia.

### 5.2.3

Valorar la generación de una figura de “seguro de desempleo” como acción preparatoria ante emergencias que coadyuve a los colectivos afectados ante una variación drástica y masiva de las condiciones laborales.

## 5.3 Sobre la eficiencia del programa

### 5.3.1

Incluir criterios adicionales para la asignación del subsidio -como los ingresos del hogar, bajo ciertos umbrales predefinidos- que conlleven un incremento en la focalización del programa, asignando de manera más específica según el grado de afectación laboral de las personas posibilitando el acceso a la población que sufre el problema de manera más aguda y excluyendo a aquellas donde no se vea amenazada la satisfacción de sus necesidades básicas.

### 5.3.2

Establecer límites en los valores de “reducción de jornada laboral”, haciendo no elegibles para el programa a aquellas personas que presentan reducciones “leves” (menos del 15%).

### 5.3.3

Asignar una mayor cuantía del subsidio BP dependiendo de la magnitud de la reducción de dicha jornada laboral, ampliando las opciones a las dos existentes en la actualidad, con el fin de aumentar la suficiencia del programa en tramos donde la afectación de los ingresos es más aguda.

### 5.3.4

Valorar la creación y el desarrollo de herramientas informáticas de simulación de políticas de ingreso y gasto (simuladores TAX-BENEFIT) que permitan calcular los efectos en recaudación, gasto, cuantía de beneficio, ganadores, perdedores, efecto en pobreza y desigualdad, entre otras. Para valorar de manera ex ante diferentes reformas y adaptaciones de la oferta programática institucional para atender situaciones de emergencia. Para ello, se requiere disponer para la planificación y gestión de intervenciones públicas del acceso, consulta y utilización masiva y simultánea de información a nivel de individuo y del hogar de distintas instituciones públicas, definiendo los protocolos de consulta, seguridad e interoperabilidad entre bases de datos.

Cuadro 5. Recomendaciones de la evaluación

	Recomendación	Perspectiva temporal <sup>1</sup>	Prioridad <sup>2</sup>	Responsables
Eficacia	5.1.1 Mantener el programa basado en la virtualidad y la auto-gestión de las personas solicitantes.	Corto plazo	Alta	MTSS
	5.1.2 Garantizar la dotación de recursos (tecnológicos, humanos, temporales, alianzas) para el desarrollo óptimo del ciclo de vida del programa	Mediano plazo	Media	MTSS-IMAS
	5.1.3 Identificar una fuente de financiamiento específica para la asignación de recursos al programa, bajo una temporalidad delimitada.		Alta	MTSS-IMAS-CNE-MH
	5.1.4 Ampliar el alcance de los instrumentos de rendición de cuentas y de seguimiento del programa con información de la gestión, así como el establecimiento de evaluaciones ex post sobre los resultados de la intervención.	Corto plazo	Media	MTSS
	5.1.5 Aumentar los flujos de intercambio de información y comunicación entre los agentes operadores de la intervención y las personas usuarias o beneficiarias, en las distintas fases del programa.	Corto plazo		MTSS-IMAS
	5.1.6 Determinar la necesidad del planteamiento de reformas normativa a fin de aumentar la gobernanza ante el manejo de crisis y una adecuada articulación de los actores involucrados	Largo plazo		CNE
Impacto	5.2.1 Reforzar el modelo de transferencia monetaria directa a la población afectada laboralmente como medida temporal y de contención inicial de mitigación y recuperación ante los efectos de una emergencia.	Corto plazo	Media	MTSS-CNE
	5.2.2 Continuar con el apoyo del subsidio temporal a personas trabajadoras informales, temporales e independientes en situaciones de emergencia.		Alta	MTSS
	5.2.3 Valorar la generación de una figura de “seguro de desempleo” como acción preparatoria ante emergencias.	Largo plazo	Media	MTSS-MP
Eficiencia	5.3.1 Incluir criterios adicionales para la asignación del subsidio - como los ingresos del hogar, bajo ciertos umbrales predefinidos- que conlleven un incremento en la focalización del programa.	Corto plazo	Alta	MTSS
	5.3.2 Proponer límites en los valores de “reducción de jornada laboral”, haciendo no elegibles para el programa a aquellas personas que tienen reducciones “leves” (menos del 15%).		Alta	MTSS
	5.3.3 Asignar una mayor cuantía del subsidio BP dependiendo de la magnitud de la reducción de dicha jornada laboral.		Media	MTSS
	5.3.4 Valorar la creación y el desarrollo de herramientas informáticas de simulación de políticas de ingreso y gasto.	Largo plazo	Baja	MTSS-MP-MH

<sup>1</sup> Basado en la injerencia e influencia de la toma de decisiones para aplicar la recomendación.<sup>2</sup> Fundamentado en la relevancia de la recomendación.

## 6. REFERENCIAS

- Arango, Durling Virginia. (2007). Paz Social y Cultura de paz. Panamá, Ediciones Panamá Viejo. Capturado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30445.pdf>
- Banco Central de Costa Rica [BCCR]. (2021). Programa macroeconómico 2021-2022. Banco Central de Costa Rica, enero, 2021. San José, Costa Rica. Extraído de [https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa\\_Macroeconomico\\_2021-2022.pdf](https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2021-2022.pdf)
- (2021b). Índice Mensual de Actividad Económica. Marzo del 2021. IMAE. Banco Central de Costa Rica, enero, 2021. San José, Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020). BID-LAB. PROSPERIA. Impacto del COVID-19 sobre las tasas de pobreza de Costa Rica y rol mitigante del Bono Proteger. Disponible en. [https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan\\_proteger/archivos/quinto\\_informe\\_anexo2.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/quinto_informe_anexo2.pdf)
- (2021). Observatorio Laboral COVID-19: ¿Cómo ha evolucionado la recuperación laboral en 2021? BID. Setiembre de 2021. Recuperado de: <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/assets/pdfs/InformeOLCSetiembre2021.pdf>
- Blasco, J., y Casado, D. (2009). Guía práctica para la evaluación de impacto. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua). Barcelona.
- Botta-Ferret, E., & Cabrera-Gato, J. E. (2007). Minería de textos: una herramienta útil para mejorar la gestión del bibliotecario en el entorno digital. ACIMED, 16(4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], (2020). “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, Informe Especial COVID-19, N° 1, 3 de abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf).
- (2021a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2021/10-P). Santiago, Chile, 2021.
- (2021b) “Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA”, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. A. Enríquez y C. Sáenz.
- Contraloría General de la República [CGR]. (2020 a). Informe de Auditoría de carácter especial sobre la Plataforma Tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa - Área de Fiscalización de Servicios Sociales. Informe N° DFOE-SOC-IF-00014-2020 del 17 de diciembre, 2020
- (2020 b). Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa-Área de Fiscalización de Servicios Sociales. Informe N° DFOE-SOC-IF-00015-2020 del 16 de diciembre de 2020.
- (2020 c). Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización de Servicios Sociales. Informe DFOE-SOC-IF-00016-2020 del 16 de diciembre, 2020.
- (2021). Informe de auditoría de carácter especial acerca del manejo y uso seguro de la plataforma tecnológica y la información del Programa Bono Proteger. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa-Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social. Informe DFOE-BIS-IF-00004-2021 del 22 de junio, 2021.
- Contreras Barrera, M. (2014). Minería de texto: una visión actual. Biblioteca Universitaria, 17(2), 129-138.
- Decreto Ejecutivo 42227-MP-S Estado de Emergencia ante la situación provocada por la enfermedad del COVID-19. 16 de marzo de 2020
- Decreto Ejecutivo 42305-MTSS-MDHIS. Creación del Programa Proteger y reformas. 17 de abril del 2020.
- Decreto Ejecutivo 43162-MP-MTSS-MDHIS Procedimiento especial de recuperación de sumas del bono proteger. 24 agosto 2021

- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, Media Luna Roja. (2011). Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Ginebra. <https://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/1220500-Monitoring-and-Evaluation-guide-SP.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2018) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2018. Disponible en: <https://www.inec.cr/ingresos-y-gastos-de-hogares/gastos-de-los-hogares>
- (2020a). Encuesta Continua de Empleo: Dinámica del mercado laboral costarricense I trimestre 2020 al II trimestre 2020. Agosto. 2020. San José, C.R.
- (2020b). Costa Rica en Cifras, 2020. ISSN: 2215-5422. Disponible en: [https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/recostraricaencifras2020\\_0.pdf](https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/recostraricaencifras2020_0.pdf)
- (2021a). Encuesta Continua de Empleo: Principales Indicadores [recurso electrónico]: trimestre móvil diciembre 2020 – enero y febrero 2021. Instituto Nacional de Estadística y Censos. –vol 1, año 1 (2021). INEC, 2021. San José, C. R.
- (2021b). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021. Resultados Generales <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2021.pdf>
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas [IICE]. (2020). Oviedo, Luis y Robalino, Juan. Filtraciones del Bono Proteger. Universidad de Costa Rica. Agosto del 2020.
- Mata, C. & Trejos, J. D. (2020). Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019. (Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2020). San José: PEN, Conare.
- Lasa, J. A. (2011). Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa. (C. d. Desarrollo, Ed.) Serie CECOD: Documentos de Trabajo (15).
- Ley 8488 Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Asamblea Legislativa de la República De Costa Rica. Noviembre, 2005.
- Ley 8968 Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales. Asamblea Legislativa de la República De Costa Rica. Julio, 2015.
- Ley 9840 Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional covid-19 (Bono Proteger). Asamblea Legislativa de la República De Costa Rica. Abril, 2020.
- Ley 9841 Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y reforma Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020. Asamblea Legislativa de la República De Costa Rica. Abril, 2020.
- Ley 9847 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. Asamblea Legislativa de la República De Costa Rica. Mayo, 2020.
- López, Pedro Luis. (2004). Población y Muestreo. Punto Cero, 09(08), 69-74. Recuperado en 29 de junio de 2020, de [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1815-02762004000100012&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762004000100012&lng=es&tlng=es).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [Mideplan]. (2016). Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco teórico y práctico. San José, Costa Rica.
- (2017 b). Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas para la evaluación. San José.
- (2017a). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas: Gestión de Evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. San José.
- (2018). Guía de indicadores: orientaciones básicas para su elaboración. San José: Mideplan.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MTSS]. (2020a). Informes Mensuales de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. MTSS, San José, Costa Rica. 2020
- (2020b). Informe Anual Inversión Social-Beneficiarios Por Área Geográfica, 2019-FODESAF DECS-UE-IC-2-2020. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- (2021a). Anuario Estadístico 2020. MTSS, Dirección General de Planificación del Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral. San José, CR: MTSS, Abril 2021. ISSN: 2215-5015.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MTSS] y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social [MTSS]. (2021a). Informe presentado ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Informe Ejecutivo del BP. Febrero, 2021. San José, CR: MTSS.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MTSS] y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social [MTSS]. (2021b). 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.

- Moore J, Stinson, L and Welniak, J. Income Measurement Error in Surveys: a review. *Journal of Official Statistics*. Vol. 6, No. 4, 2000. pp. 332.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], (2017). *Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica, 2017*. OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT], (2020). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición Estimaciones actualizadas y análisis. Setiembre del 2020*. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Observatorio%20de%20la%20OIT%20-%20La%20COVID-19%20y%20el%20mundo%20del%20trabajo.%206%C2%AA%20edici%C3%B3n.pdf>
- Programa Estado de la Nación Trabajo [PEN]. *Estado de la Nación 2020*. Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R. 210 p. (Informe Estado de la Nación; 26-2020) ISBN: 978-9930-540-68-8. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informe/?id=2c63d393-6c6d-4a24-bfa0-a3facd5d0afb>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2018). *Atlas de Desarrollo Humano. Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc)*. Disponible en: <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>
- Pérez López, César y Moral Arce, Ignacio. (2015). *Técnicas de evaluación de impacto*. ISBN: 9788416228362. Garceta, Grupo Editorial. Edición 2015. Madrid, España.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. In: Pizarro, C., Raczynski, D. and Vial, J., Eds., *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

## 7. ANEXOS

### 7.1 Listado de entrevistas

	Persona	Cargo	Institución	Fecha de entrevista
1	Juan Luis Bermúdez Madriz	Presidente Ejecutivo	IMAS	17/6/2021
2	Silvia Lara Povedano	Ministra de Trabajo y Seguridad Social	MTSS	22/6/2021
3	Geannina Dinarte Romero	Ministra de la Presidencia	M Presidencia	25/6/2021
4	Juan Carlos Laclé Mora	Gerente General	IMAS	8/7/2021
5	María José Rodríguez	Sub gerenta de Desarrollo Social	IMAS	7/7/2021
6	Hellen Somarribas Segura	Sub gerenta de Soporte Administrativo	IMAS	7/7/2021
7	Esteban Llaguno Thomas	Coordinador del Área de Sistemas de Información Social	IMAS	15/7/2021
8	Raquel Quesada	Coordinadora del Área de Bienestar Familiar	IMAS	8/7/2021
9	Luis Adolfo González	Coordinador del Área de Tecnologías de Información y Comunicación	IMAS	15/7/2021
10	Natalia Álvarez	Viceministra de Trabajo y Seguridad Social	MTSS	20/7/2021
11	Marcos Solano Chacón	Director Dirección Nacional de Empleo	MTSS	22/7/2021
12	Gindra Brenes Poveda	Jefa del Dpto. de Generación de Empleo	MTSS	15/7/2021
13	Greivin Hernández	Director DESAF	MTSS	20/7/2021
14	Karen Tasies	Coordinadora Unidad de Pagos Diversos de la Tesorería Nacional	Hacienda	22/7/2021
15	Patricia Arauz Sánchez	Analista Presupuestaria	Hacienda	21/7/2021
16	Vanessa Soto	Planificación	MTSS	9/7/2021
17	Loryi Valverde	Planificación	IMAS	9/7/2021
18	Minor Parrales	Observatorio Ciudadano Transparencia	UCR	23/6/2021
19	Danilo Mora y Alejandro Mora	Director de Gestión Administrativa/Jefe de Recursos Financieros	CNE	13/7/2021

## 7.2 Características socio-económicas de personas encuestadas, según tipo de beneficiario (porcentajes)

Características sociales	Total	Beneficiario (a)	No beneficiario (a)
<b>Sexo</b>			
Hombre	34,8	29,9	39,8
Mujer	65,1	70,1	60,0
Prefiere no decir	0,1	0,0	0,2
<b>Rango edad</b>			
15-24	18,3	15,3	21,4
25-34	36,4	41,4	31,3
35-44	25,7	23,1	28,4
45-54	13,4	13,1	13,7
55-64	5,5	6,1	5,0
65 o más	0,6	1,0	0,2
<b>Jefatura de hogar</b>			
Si	82,0	84,4	79,6
No	18,0	15,6	20,4
<b>Integrantes en hogar</b>			
Ninguna	2,5	1,5	3,5
1 persona	10,6	11,2	10,0
2 personas	24,5	25,8	23,1
3 personas	29,2	30,2	28,1
4 personas	16,7	11,9	21,6
5 o más personas	16,6	19,5	13,7
<b>Grado escolaridad</b>			
Sin escolaridad	2,2	1,2	3,2
Primaria incompleta	9,2	8,3	10,2
Primaria completa	15,1	14,8	15,4
Secundaria incompleta	30,1	31,1	29,1
Secundaria completa	22,1	20,4	23,9
Universidad incompleta	13,2	16,1	10,2
Universidad completa	8,0	8,0	8,0

Características Económicas (Antes mar-20)	Total	Beneficiario (a)	No beneficiario (a)
<b>Ingreso hogar mensual</b>			
Menos de 199 mil	59,5	58,6	60,4
De 200 a 399 mil	26,2	26,5	25,9
De 400 a 599 mil	8,2	9,0	7,5
De 600 a 799 mil	3,4	3,6	3,2
Más de 800 mil	2,6	2,2	3,0
<b>Actividad económica</b>			
Activ profesionales y administ de apoyo	8,9	8,8	9,0
Agricultura, ganadería, silvicultura y	5,5	5,8	5,2
Comercio (ventas) o reparación	12,7	10,7	14,7
Comunicación y otros servicios	2,5	2,7	2,2
Construcción	4,6	3,4	5,7
Desempleado (a)	12,9	9,5	16,4
Hogares como empleadores	10,7	12,2	9,2
Hoteles y restaurantes	10,5	11,7	9,2
Industrias manufactureras	17,8	20,0	15,7
Transporte y almacenamiento	5,2	6,1	4,2
No responde	8,9	9,2	8,5
<b>Condición laboral</b>			
Asalariado (a)	26,9	25,8	28,1
Desempleado (a)	12,5	9,2	15,9
Empleador (a)	2,7	3,2	2,2
Trabajador (a) independiente	32,6	36,5	28,6
Trabajador (a) infomal	16,4	16,1	16,7
Trabajo No Remunerado	8,9	9,2	8,5

### 7.3 Descripción del método de PSM

En la primera etapa, se estima la probabilidad de que una persona reciba el BP, es decir, ser beneficiario del programa, para cada uno de las personas de la muestra seleccionada. La variable “ser beneficiario” o participar en el programa,  $D$ , indica si una persona, tras perder el empleo o tener una reducción de jornada, recibe el bono proteger y solo puede tomar dos valores. Para determinar qué características influyen en que alguien sea beneficiario, incluimos características demográficas como sexo, edad, nacionalidad, discapacidad, educación y habilidades lingüísticas; características del puesto como ocupaciones solicitadas, experiencia, actividad en el campo de trabajo anterior.

$$D_i^* = \beta_0 + \beta_1 X_i + U_i$$

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si } D_i^* > 0 \\ 0 & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

Donde  $D^*$  es una variable *latent* y  $D$  es la variable observada, que toma valor 1 si la persona recibe el bono proteger y 0 si no es beneficiario,  $X$  es un vector de variables explicativas y  $\beta_0$  y  $\beta_1$  son el vector de parámetros que se va a estimar. Suponiendo que el término de error  $U$  se distribuye como una función de valor extremo, el modelo se estima con un logit, ofreciéndose en la siguiente tabla la estimación de los parámetros:

bonoproteger	Coef.	Std. Err.	z	P>z	bonoproteger	Coef.	Std. Err.	z	P>z
homb	-0,21	0,10	-2,15	0,03	tecymed	0,24	0,30	0,81	0,42
edad1	0,05	0,02	2,81	0,01	apoyadm	0,26	0,30	0,87	0,38
edad2	0,00	0,00	-2,98	0,00	seryvend	0,23	0,22	1,07	0,29
pareja	-0,02	0,08	-0,26	0,79	operari	0,09	0,22	0,39	0,70
secund	-0,12	0,08	-1,44	0,15	opermaq	0,13	0,29	0,45	0,65
univer	-0,26	0,15	-1,75	0,08	element	0,12	0,20	0,61	0,54
desem1	0,33	0,08	4,10	0,00	emppeque	0,57	0,44	1,29	0,20
numtraba	0,06	0,13	0,46	0,64	empmed	0,37	0,46	0,81	0,42
ingles	0,01	0,18	0,06	0,96	empgran	0,49	0,45	1,09	0,28
actagri	4,80	0,64	7,47	0,00	sitioempr	-0,21	0,16	-1,25	0,21
actinduagua	5,04	0,67	7,54	0,00	sitiocasa	-0,51	0,20	-2,51	0,01
actconstr	5,02	0,67	7,53	0,00	sitiocasap~o	-0,58	0,22	-2,56	0,01
actcomermay	4,86	0,66	7,35	0,00	sitiocalle	-0,43	0,19	-2,27	0,02
acttranspo	5,74	0,69	8,31	0,00	nocontraper	0,30	0,12	2,47	0,01
actsaluedu	4,45	0,67	6,59	0,00	nousaherra	0,04	0,38	0,11	0,91
actaloja	5,29	0,66	8,05	0,00	nousamaqui	-0,13	0,12	-1,10	0,27
actpublodef	4,32	0,73	5,89	0,00	empins	-0,03	0,14	-0,23	0,82
actrestserv	5,02	0,66	7,58	0,00	_cons	-7,21	.	.	.
profcient	0,01	0,34	0,03	0,97					

Seguido de ello se procede a valorar la calidad del emparejamiento, en esta segunda etapa se contrastan dos supuestos: el “soporte común”, que implica que cuanto mayor sea el grado de superposición entre el grupo tratado

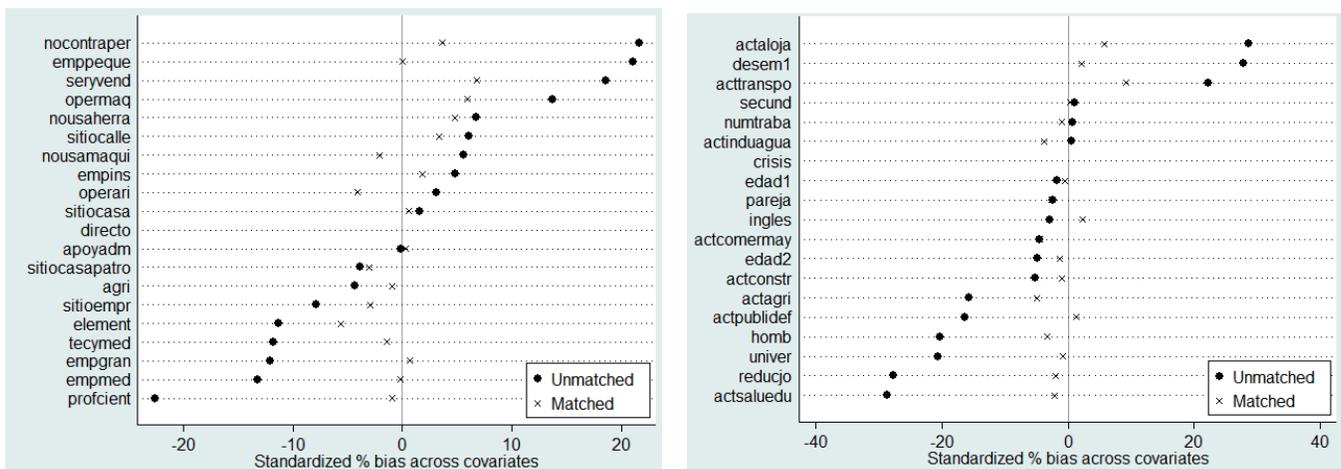
y el grupo control, mayor será la calidad de la estimación del impacto y la “prueba de equilibrado de muestras”, evaluando si los dos grupos tienen valores promedio similares en sus características observadas. Si se cumplen ambos requisitos, podríamos garantizar que las estimaciones realizadas mediante la técnica PSM tendrán buenas propiedades estadísticas. Se calcula, para dada variable observada

$$H_0: E(X_k)_{proteger} = E(X_k)_{control}$$

$$H_1: E(X_k)_{proteger} \neq E(X_k)_{control}$$

Donde  $X_k$  son los regresores (edad, hombre, estudios, etc) utilizados en la ecuación logit y que determinan como esa variable afecta a que una persona, que perdió el empleo o se redujo su jornada, reciba el BP. El gráfico siguiente muestra el contraste de equilibrado de medias entre grupos.

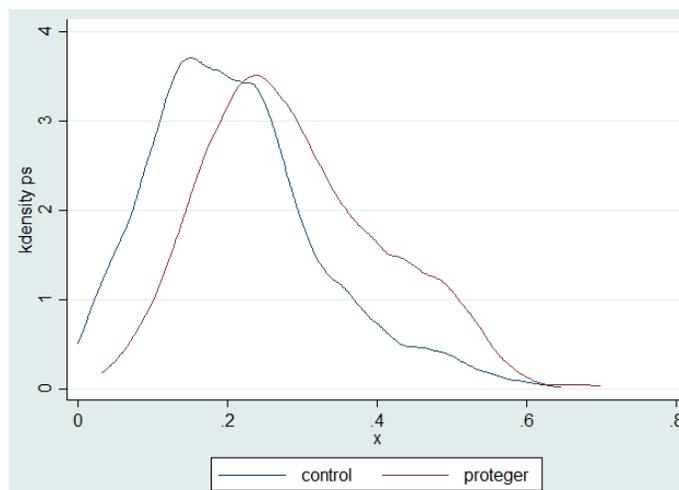
Gráfico 53. Diferencia de medias de GT y GC. Antes y después del emparejamiento.



Se observa, comparando la diferencia de medias entre los dos grupos antes del emparejamiento -dado por el punto- está más alejado del valor “0” – que representa igualdad de media entre los dos grupos -, mientras que tras el emparejamiento, la diferencia de cada variable observada entre los dos grupos, -dado por “x”- está muy cerca del cero, confirmando que el emparejamiento ha logrado equilibrar los valores entre los dos grupos.

En lo que respecta al soporte común, el siguiente gráfico muestra la función de densidad de la probabilidad de ser beneficiario de acuerdo a sus características observadas, del grupo que realmente se beneficia del bono proteger y el de control.

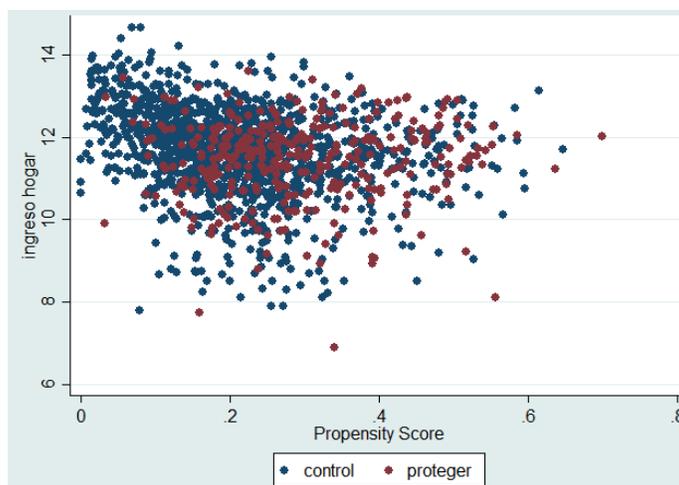
Gráfico 54. Soporte común de análisis. Función de densidad de P (D=1 | X) para GT (proteger) y GC.



La zona de probabilidad en la que se pueden emparejar individuos de tratamiento y control, con similar probabilidad de ser beneficiario, se sitúa entre [0.0318 , 0.698], cubriendo el 70% del rango de probabilidad.

Finalmente, se procedió con la estimación del impacto medio de la intervención pública mediante el PSM, después de estimar la probabilidad de ser beneficiario, P(D=1 | X), el esquema que se dispone para evaluar el impacto del BP viene dada por la siguiente gráfica:

Gráfico 55. Estimación del impacto de recibir el BP sobre el ingreso del hogar



El estimador de impacto en las personas que reciben el BP se puede especificar como la media ponderada de la diferencia en la variable de resultado Y (ingreso percapita del hogar al que pertenece el individuo) entre el control y las unidades de tratamiento. Según Heckman et al. (1997), el Tratamiento Promedio sobre Tratados (ATT) viene dado por:

$$\hat{\alpha}_{trat} = \frac{1}{N_T} \sum_{i \in T} \left[ Ing_i^T - \sum_{j \in C} w(i, j) Ing_j^C \right]$$

Donde  $Ing_i^T$  se refiere al valor de la variable de resultado para los beneficiarios del beneficio,  $Ing_i^C$  denota el valor de la variable de resultado para aquellas personas que no reciben el programa,  $N_t$  es el número de personas en el grupo de tratamiento y  $W(i, j)$  representa la función de ponderación, cuyo valor depende del grado de proximidad entre el individuo de tratamiento y el de control en el Propensity Score estimado anteriormente.

Este estimador se puede calcular para cada diferente momento de tiempo. Para el trimestre en que una persona pierde el empleo o se le reduce la jornada (momento  $t=0$ ), para el trimestre posterior (momento  $t=1$ ), o el siguiente ( $t=2$ ), así como cuál era la diferencia antes de producirse el suceso en el mercado laboral, dado por su situación el trimestre antes de sufrir el evento ( $t=-1$ ), incluso con anterioridad.

En el capítulo de hallazgos se muestra el impacto de recibir bono proteger,  $E(ing_t|P=p) - E(ing_t|P=c)$  para el momento en que la persona pierde el empleo o tiene una reducción de su jornada laboral, dado por  $t=0$  y los trimestres previos y posteriores a ese suceso. El impacto se estima empleando tanto la técnica de “vecino más cercano” como la del “kernel”.

## 7.4 Comunicados de prensa analizados

9/4/2020	Gobierno lanza Bono Proteger para personas trabajadoras afectadas por COVID-19
10/4/2020	Cerca de 50 mil personas tramitaron el BP durante las primeras horas del funcionamiento de la plataforma
11/4/2020	Navegar por la plataforma proteger.go.cr no consume datos
17/4/2020	Gobierno instruye pago de los primeros Bonos Proteger
4/5/2020	Bono Proteger se ajusta a la dinámica familiar
4/5/2020	Bono Proteger ya está en manos de 188 mil personas
5/5/2020	IMAS habilita citas tecnológicas para quienes no hayan podido aplicar al Bono Proteger
21/5/2020	INS hace efectivo traslado de ¢75 mil millones equivalente a 200 mil Bonos Proteger
18/5/2020	MTSS inicia procesos de investigación para constatar el correcto depósito de 2 mil Bonos Proteger
19/5/2020	Estado facilita devolución del Bono Proteger a través de transferencias electrónicas
28/5/2020	Jerarcas de Trabajo e IMAS presentan informe sobre proteger a Jefaturas de Fracción
10/6/2020	Jerarcas hacen llamado a diputados para reconsiderar aprobación de presupuesto extraordinario
11/6/2020	MTSS no incumple con obligación de rendir cuentas sobre el Bono Proteger
15/6/2020	50 mil becas de capacitación en línea para desempleados por COVID 19
15/6/2020	MTSS e IMAS presentan informe del segundo mes del Bono Proteger
10/7/2020	Inicia pago del tercer mes del Bono Proteger
13/8/2020	55 mil nuevas personas reciben Bono Proteger
24/8/2020	Seguridad de datos personales de los solicitantes del Bono Proteger no está en riesgo
29/8/2020	IMAS transfirió este viernes casi 100 mil nuevos Bonos Proteger
10/9/2020	Ante cifra de 24,4% de desempleo: Gobierno anuncia acciones para proteger y mejorar empleo
17/12/2020	Bono Proteger llegará a nuevos beneficiarios a través de un depósito único

## 7.5 Estimación del impacto del BP por subgrupos

Tiempo	Mujeres			Hombres		
	GT	GC	Impacto	GT	GC	Impacto
II trimestre pre-suceso	119844,94	148852,80	-29007,86	117710,694	154331,008	-36620,31
I trimestre pre-suceso	133412,06	137821,62	-4409,56	132013,1	154969,292	-22956,19
Suceso	111280,52	128802,07	-17521,55	113029,298	135188,496	-22159,19
I Trimestre post-suceso	125074,42	128379,74	-3305,31	123819,299	131709,381	-7890,08
II Trimestre post-suceso	123472,25	136113,87	-12641,61	137607,939	139655,523	-2047,58

Tiempo	Reducción jornada			Pérdida empleo		
	GT	GC	Impacto	GT	GC	Impacto
II trimestre pre-suceso	11,482784	11,58788	-0,10509	11,42912	11,34857	0,08054
I trimestre pre-suceso	11,435163	11,60537	-0,17021	11,37164	11,34720	0,02443
Suceso	11,340776	11,32353	0,01724	11,22697	11,27734	-0,05036
I Trimestre post-suceso	11,454137	11,50654	-0,05241	11,38889	11,29378	0,09511
II Trimestre post-suceso	11,605142	11,42558	0,17955	11,52069	11,38611	0,13458