

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL
BONO PROTEGER DURANTE EL PERIODO 2020, BAJO LOS CRITERIOS DE
PERTINENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA.

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión Pública.

REBECA SÁENZ GUTIÉRREZ
JULIANA ARIAS ZELEDÓN

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2023

DEDICATORIA

Este trabajo de graduación se lo dedicamos a nuestra familia, amigos y personas que de una u otra forma fueron un apoyo indispensable para el logro de esta meta académica.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra tutora, la profesora Maritza Rojas Poveda por toda su asesoría y guía brindada durante el desarrollo de este trabajo. Asimismo, a las personas que colaboraron durante el desarrollo de este trabajo de investigación.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión Pública.”

M.Sc. Adonai Arias Sánchez
**Representante de la Decana del
Sistema de Estudios de Posgrado**

M.Sc. Maritza Rojas Poveda
Profesora Guía

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Lector

M.Sc. David Piedra Conejo
Lector

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Director del Programa de Posgrado en Administración Pública

Juliana Arias Zeledón
Sustentante

Rebeca Susana Sáenz Gutiérrez
Sustentante

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS	ii
RESUMEN	vi
ÍNDICE DE TABLAS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1.1 CONTEXTO	2
1.1.1 CONTEXTO MUNDIAL RELACIONADO CON EL SURGIMIENTO DEL COVID-19	2
1.1.2 CONTEXTO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ACERCA DEL COVID-19	5
1.1.3 CONTEXTO NACIONAL EXPERIMENTADO DURANTE LA APARICIÓN DE LA SITUACIÓN DEL VIRUS COVID-19.....	10
1.1.2 INTERVENCIÓN PÚBLICA EN RESPUESTA INTEGRAL AL IMPACTO SOCIOECONÓMICO PROVOCADO POR LA COVID-19: PROGRAMA PROTEGER... 16	
1.1.3 CADENA DE RESULTADOS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA PROGRAMA PROTEGER.....	24
1.1.4 JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	30
1.1.4.1 JUSTIFICACIÓN.....	30
1.1.4.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	31
1.1.5 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	33
1.1.5.1 OBJETIVO GENERAL	33
1.1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	33
2. MARCO DE REFERENCIA	33
2.1.1 EL ENFOQUE DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LOS PROGRAMAS	33
2.1.2 IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS	36
3. METODOLOGÍA	38
3.1.1 ENFOQUE METODOLÓGICO Y TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	38
3.1.2 CRITERIOS BASE DE LA INVESTIGACIÓN.....	40
3.1.3 INTERROGANTES DE INVESTIGACIÓN	41
3.1.4 TÉCNICAS UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS DE DATOS	42
3.1.5 ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS.....	42
3.1.6 ANÁLISIS DE DOCUMENTOS.....	43
3.1.7 GRUPO FOCAL.....	45
3.1.8 TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN	46
3.1.9 MATRIZ DE EVALUACIÓN	48
4. HALLAZGOS	50

4.1	HALLAZGOS SEGÚN ANÁLISIS DEL CRITERIO DE PERTINENCIA.....	50
4.1.1	ALINEAMIENTO DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PROTEGER CON EL CONTEXTO NACIONAL, LA REALIDAD ECONÓMICA Y SANITARIA DEL PAÍS	50
4.2	HALLAZGOS SEGÚN ANÁLISIS DEL CRITERIO DE EFICACIA	56
4.2.1	MEDIDA EN QUE EL BONO PROTEGER CONTRIBUYÓ A LA MITIGACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA PROVOCADA POR EL COVID-19 SEGÚN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	56
4.2.2	GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	58
4.2.2.1	NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO N.º1: SUBSIDIO TEMPORAL COMO MEDIDA PARA COADYUVAR A LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS	58
4.2.2.2	NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO N.º2: APOYO LABORAL Y ECONÓMICO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN SOCIAL	62
4.2.2.3	NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO N.º3: PROMOCIÓN DE LA REINSERCIÓN LABORAL	65
4.2.3	GESTIÓN DEL PROGRAMA PROTEGER	68
4.2.3.1	GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA PROTEGER Y SU CORTA DURACIÓN	68
4.2.3.2	INFORMACIÓN BASE UTILIZADA EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA PROTEGER.....	70
4.3	HALLAZGOS SEGÚN ANÁLISIS DEL CRITERIO DE EFICIENCIA	74
4.3.1	GRADO EN QUE EL USO DE LOS RECURSOS EXISTENTES CONTRIBUYÓ CON EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA PROTEGER.....	74
4.3.2	RECURSOS FINANCIEROS.....	74
4.3.3	RECURSOS HUMANOS.....	77
4.3.4	RECURSO TECNOLÓGICO	78
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
5.1.1	CONCLUSIONES	82
5.1.2	RECOMENDACIONES	83
6.	REFERENCIAS.....	91
7.	ANEXOS.....	96
7.1.1	ANEXO I. CUESTIONARIO I APLICADO	96
7.1.2	ANEXO II. CUESTIONARIO I APLICADO CON ENFOQUE DE GESTIÓN ...	98
7.1.3	ANEXO III. GUÍA PARA DESARROLLO DEL GRUPO FOCAL	99

RESUMEN

El presente estudio se enfocó en la evaluación del diseño y la implementación del Programa Proteger durante el año 2020, con el objetivo general de determinar su pertinencia, eficacia y eficiencia, para así contribuir en la toma de decisiones y mejorar la gestión de otros programas de ayuda social en el futuro.

El Programa Proteger fue implementado como respuesta del Estado ante una situación de crisis sanitaria y económica que afectó la calidad de vida de los ciudadanos y puso en riesgo la economía del país.

En la presente evaluación se identificaron áreas de mejora en la gestión pública de este tipo de intervenciones, especialmente en contextos de incertidumbre. A partir de los resultados obtenidos mediante entrevistas claves del programa, grupos focales y documentación emitida por instituciones del estado e internacionales, se concluye que una adecuada planificación previa al diseño de programas de ayuda social es vital para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos que se le plantee.

Asimismo, el uso de datos correctos y confiables permite una mayor asertividad ante la toma de decisiones, aspecto que ligado a una gestión digital precisa permite aportar a las intervenciones públicas soluciones digitales ágiles e innovadoras.

No obstante, es necesario impulsar en el Estado costarricense una visión que pretenda fortalecer la interoperabilidad entre las instituciones pública, de forma que los datos que cada una de ellas produzca se puedan interrelacionar y obtener análisis de información más precisos que permitan tomas de decisiones más acertadas y por ende, la formulación de programas sociales con mayor efectividad en su cobertura y focalizados en la población correcta.

Las oportunidades de mejora identificadas, fueron traducidas en recomendaciones, basadas en:

- La importancia de la Planificación para resultados (PpRD) como estrategia para la construcción de sólidas Intervenciones Públicas.
- La calidad y confiabilidad de la información como indicador proporcional a las inconsistencias que puedan generarse durante las intervenciones públicas.
- Reducción de la fragmentación de los programas de protección social y de empleo.
- Aplicación del enfoque sistemático en los programas de protección social recomendado por el Banco Mundial.
- Intervenciones públicas que impulsen la transformación digital.
- Establecimiento de controles en las intervenciones públicas aún bajo escenarios de emergencia e inesperados.
- Intervenciones Públicas comprometidas con la transparencia de la Información.

Finalmente, el valor agregado obtenido de evaluar el Programa Proteger, se sustenta en que dicha acción es una herramienta que revela la realidad de una intervención pública, contribuyendo con la oportunidad de futuras decisiones en programas sociales similares y así, contribuir con la generación de valor público.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Medidas de protección social adoptadas por 18 países de América.....	6
Tabla 2. Ejemplos de países de América Latina que implementaron medidas nuevas de transferencias monetarias similares a Costa Rica.....	7
Tabla 3. Características de hogares y de personas en Costa Rica (Julio 2019 - Julio 2020).....	15
Tabla 4. Cadena de Resultados de la Intervención Pública Programa Proteger.....	25
Tabla 5. Elementos de la cadena de resultados y su relación con los elementos del ciclo de gestión.....	35
Tabla 6. Descripción de los criterios base de la investigación, según la OCDE.....	40
Tabla 7. Descripción de los criterios aplicables a la evaluación del Programa Proteger.....	41
Tabla 8. Personas entrevistadas.....	43
Tabla 9. Matriz de Evaluación aplicable a los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.....	49
Tabla 10. Posibles personas que recibieron el Bono Proteger con algún impedimento. Abril – Julio, 2020.....	61
Tabla 11. Síntesis del nivel de cumplimiento encontrado para los objetivos del Programa Proteger.....	67
Tabla 12. Ejecución presupuestaria de las instituciones ejecutoras del Programa Proteger.....	75

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Personas en situación de pobreza en el mundo de previo y posterior al Covid-19 (2015-2021).....	4
Figura 2. Población según estratos de ingreso per cápita, 2019-2020.....	5
Figura 3. Ingresos y gastos totales de Costa Rica.....	13
Figura 4. Coeficiente de Gini en Costa Rica por año 2016 a 2020.....	14
Figura 5. Distribución relativa de los hogares según nivel de pobreza (2016-2020).....	15
Figura 6. Objetivos del Programa Proteger.....	18
Figura 7. Población Beneficiaria del Bono Proteger.....	19
Figura 8. Requisitos para aplicar por el Bono Proteger.....	20
Figura 9. Cobertura del Bono Proteger según condición de afectado.....	21
Figura 10. Pasos para solicitar el Bono Proteger.....	23
Figura 11. Criterios para priorizar la asignación del Bono Proteger.....	23
Figura 12. Actores que participaron de la intervención Programa Proteger.....	28
Figura 13. Pilares del ciclo de gestión para resultados.....	36
Figura 14. Cadena de resultados.....	47
Figura 15. Estrategia lógica del Programa Proteger.....	52
Figura 16. Medidas de protección social adoptadas por Centroamérica y República Dominicana (al 18 de Agosto de 2020).....	58
Figura 17. SINIRUBE como medio de verificación.....	71

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
ECDC	Centro Europeo para el Control y Prevención de Enfermedades
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica.
MH	Ministerio de Hacienda
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
PRONAE	Programa Nacional de Empleo
SICERE	Sistema Centralizado de Recaudación
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Juliana Arias Zeledón, con cédula de identidad 1-1453-0552, en mi condición de autor del TFG titulado Evaluación del diseño y la implementación del Programa Social Bono Proteger durante el periodo 2020, bajo los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

Juliana Arias Zeledón

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

JULIANA MARIA ARIAS ZELEDON (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-01-1453-0552.
Fecha declarada: 11/06/2023 08:49:11 PM
Esta es una representación gráfica únicamente,
verifique la validez de la firma.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Rebeca Sáenz Gutiérrez, con cédula de identidad 1-1323-0947, en mi condición de autor del TFG titulado Evaluación del diseño y la implementación del Programa Social Bono Proteger durante el periodo 2020, bajo los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

REBECA SAENZ
GUTIERREZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por REBECA SAENZ
GUTIERREZ (FIRMA)
Fecha: 2023.06.13
11:13:33 -06'00'

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la administración pública debe estar anuente a aprender de las opiniones, intereses, experiencias y conocimientos que la colectividad le puede enseñar; su comprensión, le permite formar estrategias y generar resultados que se apeguen más a las necesidades de la ciudadanía (MIDEPLAN , 2019).

Asimismo, es menester del Estado propiciar un uso efectivo y eficiente de los recursos públicos, gestión que de forma paralela genera valor público¹ para la ciudadanía independientemente de la situación que se enfrente.

Ante el surgimiento del coronavirus en el mundo, mismo que desencadenó la crisis que se ha considerado como la más grave desde la aparición de la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020), el estado costarricense implementó la intervención pública Programa Proteger como respuesta inmediata para enfrentar la crisis económica.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo final de graduación es evaluar el Programa Proteger desde los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, con el propósito de generar recomendaciones aplicables en la formulación de futuras intervenciones públicas relacionadas con programas sociales en contextos complejos.

La evaluación realizada permitió identificar oportunidades de mejora en la gestión pública de este programa, aportando así a la generación de valor público y a la toma de decisiones informadas.

En los siguientes apartados se describe la intervención pública Programa Proteger, se detallan los hallazgos encontrados en relación con la eficiencia, eficacia y pertinencia de su

¹ El valor público tal como lo señala la Contraloría General de la República (2019), se entiende como el “valor esencial generado por las entidades y órganos del Estado mediante servicios, resultados, confianza y legitimidad.” (pág. 7)

diseño y gestión. Finalmente, se generan recomendaciones fundamentadas en las oportunidades de mejora identificadas durante la evaluación realizada.

1.1.1 CONTEXTO

1.1.1 CONTEXTO MUNDIAL RELACIONADO CON EL SURGIMIENTO DEL COVID-19

En la ciudad de Wuhan de la República Popular de China en el mes de diciembre de 2019, las autoridades sanitarias detectaron una serie de casos de neumonía producidos en ese momento por causas desconocidas (OMS, 2020).

Conforme el tiempo avanzó, se evidenciaba la gravedad de esta enfermedad debido a las múltiples consecuencias que genera en quienes la contraen, llegando a ocasionar incluso hasta la muerte por complicaciones derivadas de insuficiencias respiratorias, lesiones cardíacas, hepáticas y renales, entre otras (OMS, 2020).

La propagación de este virus es particularmente rápida entre los seres humanos; por medio de la saliva expulsada de una persona infectada a otra, mediante partículas que pueden llegar de un individuo a otro que se encuentren a menos de un metro de distancia; por haber inhalado el virus o debido al contacto de una superficie contaminada y que la persona se tocara los ojos, nariz o boca, sin haberse lavado sus manos (OMS, 2020).

En razón de lo anterior, tres meses después de la aparición del virus, debido al incremento de aproximadamente 150.000 casos y 6.000 muertes en todo el mundo, según el Centro Europeo para el Control y Prevención de Enfermedades (ECDC, 2020), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo del 2020, un Estado de pandemia internacional; ello como consecuencia de la emergencia de salud pública desatada por la propagación de la entonces llamada enfermedad Covid-19 causada por el coronavirus llamado SARS-CoV-2.

En vista de la rapidez con la que este virus se fue propagando en el mundo, la OMS clasificó como pandemia esta enfermedad debido a su alto nivel de contagio (PRODAVINCI, 2020).

Los gobiernos se vieron en la obligación de adoptar medidas con el objetivo de contener y mitigar la Covid-19, dentro de las que se aplicaron fueron:

- Cierre de fronteras.
- Restricción de vuelos internacionales
- Cierre de escuelas y universidades
- Aplicación de cuarentena
- Prohibición de aglomeraciones
- Teletrabajo
- Disminución del uso de transporte público
- Distanciamiento social
- Promoción de medidas de higiene

Así las cosas, la pandemia vivida por el mundo desde el año 2020, ha desencadenado una problemática económica a nivel mundial, cuyos efectos se prevén que permanecerán hasta el 2030, inclusive (Banco Mundial, 2020).

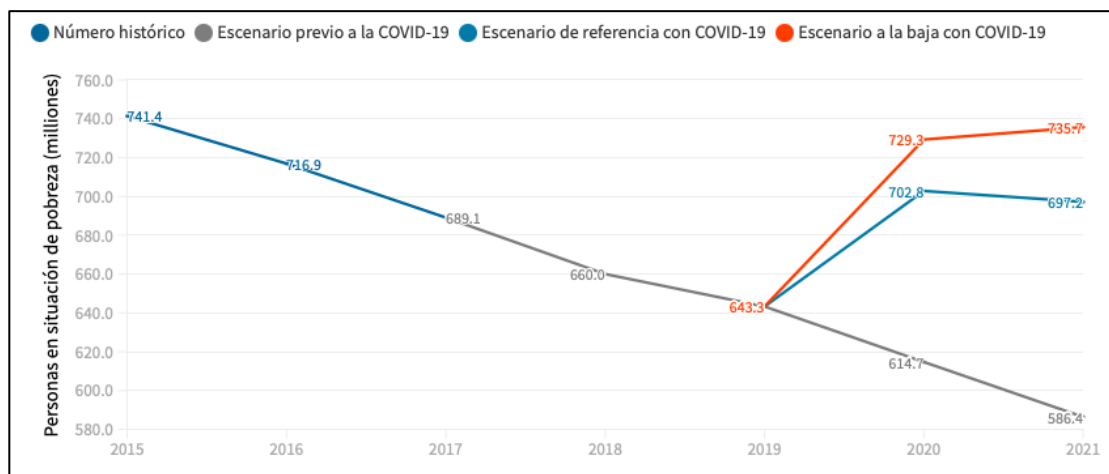
Los primeros efectos percibidos por la población mundial, en consecuencia de la cantidad de medidas restrictivas impuestas por los gobiernos para salvaguardar la expansión de este virus, fueron reflejados en la disminución de ingresos, por ende, la disminución del consumo y la generación de desempleo (Banco Mundial, 2020, pág. 8).

No obstante, es preciso recordar que antes de la llegada de la enfermedad Covid-19, los países ya enfrentaban problemáticas sociales que se agudizaron durante la pandemia, como la pobreza, la desigualdad en el acceso a los servicios sociales y de infraestructura y la crisis climática.

Enfocándonos en la problemática de pobreza, de previo a esta enfermedad, el mundo reflejaba una situación económica crítica materializada en los millones de personas que se encontraban viviendo en esta situación. Prueba de ello, según datos del Banco Mundial, aproximadamente unas 643 millones de personas se encontraban bajo estas condiciones antes del 2020, posterior a la propagación del coronavirus, dicha cifra aumentó a más de

702 millones (Banco Mundial, 2020). Situación que puede visualizarse en la siguiente gráfica:

Figura 1. Personas en situación de pobreza en el mundo de previo y posterior al Covid-19 (2015-2021)



Fuente: Recuperado del Banco Mundial (Banco Mundial, 2020)

Evidentemente, la pandemia ha profundizado la desigualdad de ingresos y ha generado una reversión de los avances en reducción de pobreza. En todo el mundo sus efectos han sido notables, no obstante, lo han sido aún más para las poblaciones que ya eran pobres y vulnerables.

Datos del Banco Mundial revelan que ha surgido un perfil de “nuevos pobres”, es decir, personas que han caído en este nivel social que son “de carácter más urbano, con mayor nivel educativo y menos tendientes a trabajar en la agricultura y ganadería que las que vivían en la pobreza extrema antes de la pandemia” (Banco Mundial, 2020, pág. 1).

El surgimiento del coronavirus en el mundo, ha propiciado una crisis que se ha considerado como la más grave desde la aparición de la Segunda Guerra Mundial, debido al impacto socio económico que ha generado (Banco Mundial, 2020). Aunado a ello, las medidas para contrarrestar los efectos de la crisis, conllevarán a la peor recesión económica desde la Gran Depresión, según indica el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020).

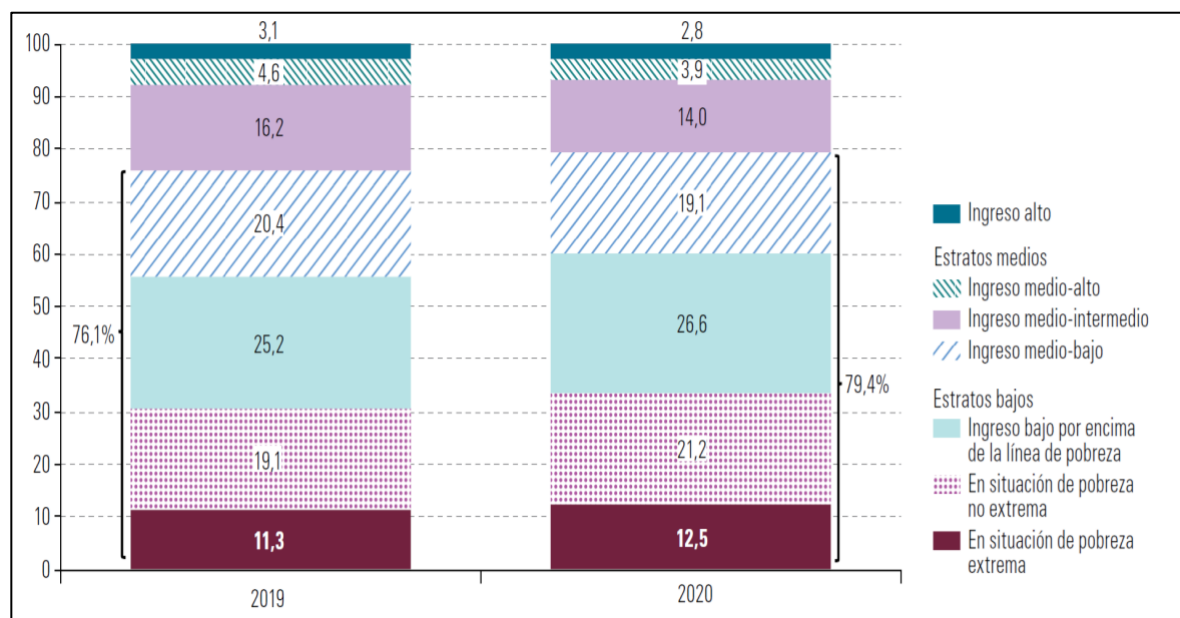
1.1.2 CONTEXTO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ACERCA DEL COVID-19

Los efectos de la pandemia se han extendido por todo el mundo y América Latina ha sido de las regiones más afectadas, debido a la cantidad de brechas que existen en la región (CEPAL, 2021). La llegada de la pandemia, ha puesto aún más en evidencia los problemas sociales, económicos y ambientales que enfrenta.

A pesar de que la enfermedad Covid-19 no es la causa de los problemas de la región, pues ya existían antes de la pandemia; desde su llegada han aumentado debido a la implementación de las restricciones en las actividades económicas, lo cual ha generado el cierre o reducción de algunos sectores de la economía. Esta situación ha impactado directamente sobre la calidad de vida de los habitantes de estos países y sobre los indicadores macroeconómicos de los mismos (CEPAL, 2021).

Específicamente, en cuanto a pobreza y pobreza extrema nos referimos, en América Latina ambas aumentaron principalmente en los estratos más bajos tal como lo muestra la siguiente ilustración:

Figura 2. Población según estratos de ingreso per cápita, 2019-2020.



Fuente: Recuperado de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021)

Si los gobiernos no hubieran tomado medidas para atender esta emergencia en los hogares, la situación sería aún más grave. Para mitigar los efectos de la crisis y prevenir un aumento superior de los niveles de pobreza, los gobiernos han actuado mediante diversas medidas de protección social, dirigidas en su gran mayoría a hogares en situación de pobreza o en situación de vulnerabilidad.

Según información oficial de la CEPAL, a noviembre del 2020, 32 países de América Latina y el Caribe habían adoptado 263 medidas de protección social dirigidas a la población con mayor vulnerabilidad (CEPAL, 2021).

Como parte de las medidas de protección social, las transferencias monetarias y en especies fueron aplicadas mediante: la creación de nuevos programas, fortalecimiento de programas existentes, otorgamiento de alimentación escolar y productos de sanitarios. A su vez, en materia de empleo y seguridad social, se aplicaron medidas que solicitaban la postergación de cargas fiscales, otorgamiento de subsidios estatales, pagos de licencias por enfermedad, seguros de desempleo y prohibición de despidos. En la siguiente tabla, se visualizan las medidas antes mencionadas y utilizadas por 18 países de América Latina durante el 2020 según la CEPAL.

Tabla 1. Medidas de protección social adoptadas por 18 países de América.

Tipo de medida		Cantidad de países que aplicaron la medida	Cantidad de países que no aplicaron la medida
Medidas relacionadas con transferencias monetarias y en especies	Nuevos programas de transferencias monetarias para grupos vulnerables	16	2
	Alimentación escolar alternativa	15	3
	Nuevos programas de alimentación de emergencia	15	3
	Fortalecer esquemas existentes de transferencias monetarias	14	4
	Productos sanitarios de emergencia	6	12
Medidas sobre empleo y seguridad social	Postergación impositivas o créditos fiscales	13	5
	Subsidio estatal a ingresos	12	6

Tipo de medida		Cantidad de países que aplicaron la medida	Cantidad de países que no aplicaron la medida
	Pago de licencias generales y por enfermedad	9	9
	Seguro de desempleo	7	11
	Licencias de trabajo especiales por COVID-19	5	13
	Prohibición de despidos	2	16

Fuente: Elaboración propia con base en (CEPAL, 2020, pág. 51 y 53).

Nota: Los 18 países considerados en el análisis fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Tal como se observa, de los 18 países analizados por la CEPAL, 16 países de la región optaron por “Nuevos programas de transferencias monetarias para grupos vulnerables”, es decir el 88% de estos Estados decidieron aplicar dicha medida. En la siguiente tabla, se muestran como ejemplo algunos de los países que crearon programas nuevos similares al Programa Proteger como medida para atender las poblaciones más vulnerables.

Tabla 2. Ejemplos de países de América Latina que implementaron medidas nuevas de transferencias monetarias similares a Costa Rica.

País	Medida	Cobertura Efectiva de Personas	Frecuencia de entregas o duración	Monto Mensual (dólares)	Salario Mínimo 2020 (dólares)	% que representó la medida sobre el salario mínimo
Argentina	Ingreso Familia de Emergencia (IFE)	8,857,063 personas (primer aporte)	Tres entregas con posibilidad de extenderse	144,2	239,2	60%
Barbados	Programa de sobrevivencia para familias Vulnerables	1500 hogares	Mensual por tres meses	300	541,7	55%
Costa Rica	Bono Proteger	684,737 personas (13/09/2020)	Mensual por tres meses	207,6	365,9	57%
Colombia	Programa de Auxilio a los trabajadores en suspensión Contractual	600,000 personas	Transferencia Mensual con un máximo de tres meses	42	237,6	18%

País	Medida	Cobertura Efectiva de Personas	Frecuencia de entregas o duración	Monto Mensual (dólares)	Salario Mínimo 2020 (dólares)	% que representó la medida sobre el salario mínimo
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia	2.995.441 hogares	Mensual, por seis meses	205,3	410,24	50%
Guatemala	No reembolsable para la clase media	2,536,556 hogares (5/10/2020)	Tres entregas	129,5	365,9	35%

Fuente: Elaboración propia con datos del informe Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2021, págs. 150-153), banco de datos de la OIT (OIT, 2020)

En la tabla anterior se muestran ejemplos de países latinoamericanos que han implementado programas nuevos de transferencias monetarias para ayudar a la población vulnerable en medio de la crisis. A pesar de que comparten el mismo objetivo, se observan algunas diferencias entre ellos en cuanto a los montos entregados, la duración de los beneficios y la cantidad de hogares o personas beneficiarias. Todos estos programas tienen como finalidad sostener a las familias y la economía de sus respectivos países.

Así mismo, la tabla permite observar que en estos países el monto entregado como subsidio representaba un porcentaje significativo en relación con el salario mínimo vigente en ese momento para cada país, por lo cual si bien las familias no percibieron el total de los ingresos regulares por su condición laboral (pérdida o reducción de jornada laboral), al obtener la ayuda económica a través de programas sociales promovidos por el estado lograron solventar de manera temporal sus necesidades básicas.

En el caso de Argentina, se creó un nuevo programa social con el fin de paliar el impacto de la emergencia sanitaria sobre las familias más afectadas. El resultado de esta intervención fue el otorgamiento de un bono que solo podría ser cobrado por un único miembro del grupo familiar que cumpliera con los requisitos para gozar de este beneficio. (Argentina.go.ar, 2020).

Para el caso de Guatemala, el objetivo principal de su intervención “Bono Familia” fue apoyar a las familias más afectadas económicamente a causa de las medidas de

emergencia entorno a la pandemia. Para categorizar a los posibles beneficiarios, utilizaron un criterio relacionado con el consumo eléctrico, considerando hogares cuyo consumo energético haya sido menor a 200 kWh durante febrero 2020 (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

El Gobierno Chileno implementó el programa social “Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)”, entregado a los hogares que recibían ingresos informales y formales insuficientes; el monto otorgado dependía de la cantidad de personas que conformaban el núcleo familiar y de la situación socioeconómica de los mismos, cabe destacar que para el otorgamiento de este beneficio se basaron en los datos que ya tenían en el Registro Social de Hogares. (Chile Atiende, 2020).

Durante el 2021 se amplió la cobertura de este beneficio por medio de lo que denominaron “Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal” el cual fue una ayuda económica que buscó apoyar a los hogares que se han visto más afectados por la crisis sanitaria y económica provocada por la enfermedad Covid-19. Este beneficio fue entregado entre los meses de junio y noviembre de 2021 y el monto de cada aporte dependió del número de integrantes del núcleo familiar (Chile Atiende, 2021).

La pandemia también ha puesto a prueba la innovación en la forma de entrega de estas transferencias. En algunos países se recurrió al uso de las tecnologías digitales para facilitar el trámite y la entrega como fue el caso de la asistencia gubernamental de desempleo por Covid-19 de las Bahamas, el Bono Familia de Guatemala, la transferencia de acompañamiento social de Haití y el Bono Familiar Universal del Perú, donde se utilizó la transferencia digital por celular (CEPAL, 2021).

Fuera de América Latina y el Caribe, algunos países destinaron recursos importantes para estos programas de protección social. Por ejemplo, Australia implementó la entrega de un pago de apoyo económico único por 750 dólares dirigido a todas las personas que recibían programas de asistencia social. Dicho apoyo fue enviado mediante mecanismos de pago ya existentes, sin condiciones y sin necesidad de realizar ninguna solicitud; China por su parte, aumento la cobertura de un programa existente y realizo la entrega de una transferencia única a cada residente permanente mayor de 18 años (BID, 2020, pág. 12).

La mayoría de los países afectados por la pandemia tomaron medidas paliativas para contrarrestar el impacto económico que ha ocasionado esta crisis, pero sobre todo para garantizar a la ciudadanía la protección de sus necesidades básicas ante un evento mundial que surgió de manera inesperada.

1.1.3 CONTEXTO NACIONAL EXPERIMENTADO DURANTE LA APARICIÓN DE LA SITUACIÓN DEL VIRUS COVID-19

Ante la declaración de pandemia internacional, el Poder Ejecutivo de Costa Rica en uso de su facultad extraordinaria, realiza la declaración del Estado de emergencia. Es así como, el sistema político costarricense inicia la activación de una serie de medidas con el objetivo de atender la crisis sanitaria y procurar mitigar los efectos que esta pudiera desencadenar esencialmente, en el desarrollo económico y social del país.

Según el Programa Estado de la Nación (2020) la pandemia provocada por la enfermedad Covid-19, tuvo un impacto negativo directo en el desarrollo de la vida diaria de la ciudadanía a nivel productivo, fiscal y social. A la fecha, considerados como los más graves en la historia moderna del país, principalmente debido a que la desaceleración en la economía que esta crisis ha ocasionado, ha incrementado la desigualdad social, altos niveles de desempleo y disminuido las oportunidades en el mercado de trabajo (pág. 68).

En línea con lo anterior, ante la inminente necesidad de reducir la propagación de esta enfermedad, el Estado costarricense se vio en la obligación de tomar medidas que disminuyeran la actividad económica y social de forma temporal. La economía costarricense se fue debilitando debido a las restricciones relacionadas con la movilidad de las personas de un sector a otro, de un país a otro, la paralización de actividades en sectores que generan gran afluencia social, así como restricciones que impidieron el comercio internacional ocasionando una insostenibilidad de recursos. Esto trajo consigo una inevitable cantidad de despidos, generando un aumento en las tasas de desempleo.

Así las cosas y con base en el artículo 50 de la Constitución Política, en el cual se establece que "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"; el Estado se vio en la

urgencia de realizar una intervención pública que resolviera la problemática social que surgió a raíz de la crisis.

Las medidas que el gobierno determinó considerar comprendieron acuerdos, circulares, comunicados, convenios, decretos, directrices, informes, leyes, lineamientos oficios y resoluciones. Estas medidas se clasifican en acciones tomadas para: activar cierres, autorizar aperturas, solicitar suspensiones e implementar restricciones. Todo ello en un marco de democracia (Programa Estado de la Nación, 2020, pág. 70).

Bajo el citado contexto, el Poder Ejecutivo recurre al Decreto Ejecutivo N.º 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre de 2000, el cual “Crea el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y su Reglamento Respetivo”. En este decreto, el Capítulo V titulado “Subsidio Temporal de empleo en casos de emergencia nacional”, menciona en su artículo 24:

Artículo 24.-Una vez declarado por decreto ejecutivo el Estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, el Programa Nacional de Empleo podrá otorgar el subsidio temporal de empleo, a aquellas personas que, como consecuencia de la emergencia, enfrenten la imposibilidad material de continuar ejecutando los objetivos de los proyectos en los que participen bajo las distintas modalidades del PRONAE, que al momento de la declaratoria se estuviesen realizando; o bien cuando dicha imposibilidad venga derivada de la aplicación de medidas inmediatas de prevención y atención que tengan como objeto evitar daños graves o irreparables a la salud de las personas. **Tal subsidio podrá otorgarse también a las personas que sufran la pérdida de su empleo o de la fuente habitual de sus ingresos, vean sus ingresos reducidos por cambio en su jornada laboral o estuvieren en condición de desempleados, con motivo de la emergencia.**

Por consiguiente, una vez declarado por decreto ejecutivo el Estado de emergencia del territorio nacional, el Programa Nacional de Empleo podrá otorgar un subsidio temporal, a aquellas personas que pierdan su trabajo o la fuente de sus ingresos, por motivo de la emergencia.

En virtud de lo anterior, el Gobierno de la República inició con la formulación de una intervención pública denominada Programa Proteger. Esta fue diseñada en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

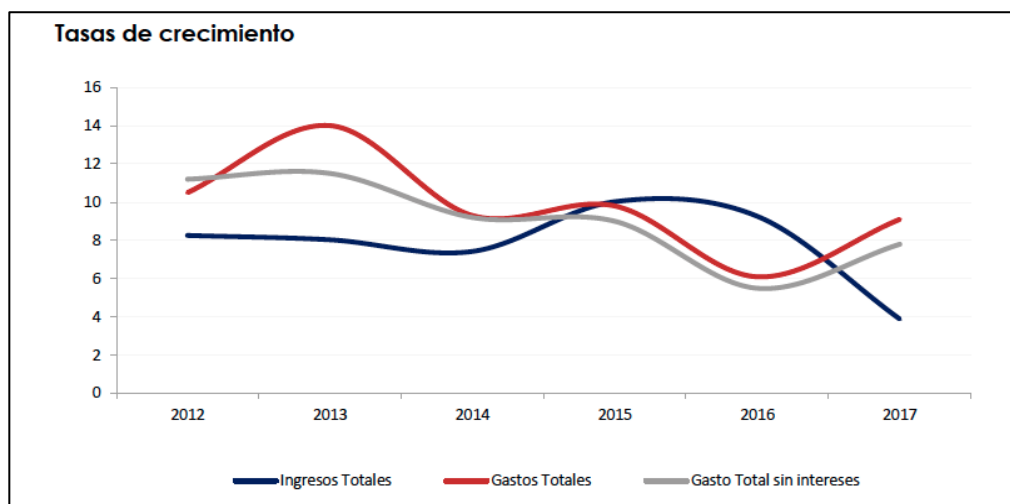
Si bien la enfermedad provocada por el virus Covid-19 desató en el país una crisis sanitaria, es del conocimiento de la ciudadanía y del Estado costarricense que de previo a la llegada de esta, ya se vivía una crisis en las finanzas públicas del gobierno.

No obstante de previo al inicio de la Pandemia, Costa Rica tenía una economía en crecimiento y se consideraba uno de los países más prósperos y estables de América Latina según estudios de la CEPAL. Venía experimentando un crecimiento económico que la había catalogado como uno de los países con economías emergentes y en desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019, pág. 127).

Señaló el Banco Central en su Memoria Anual del 2019 que el sistema financiero nacional para el 2019, presentaba una mejora en la solvencia, liquidez y rentabilidad (pág. 51). A su vez, los ingresos y gastos del Gobierno Central reflejaron el impacto de las medidas contempladas en la Ley 9635 aprobada a finales del 2018, ya que en particular la recaudación tributaria venía mejorando y el gasto corriente se contuvo (pág. 63).

En la siguiente gráfica, se ilustra la tendencia de los ingresos tributarios que ha tenido el país desde el 2012, colocando en evidencia el decreciente comportamiento que han tenido los ingresos para el país, aspecto que se opone al comportamiento de los gastos públicos, dado que estos muestran una tendencia hacia el aumento, así plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (MIDEPLAN, 2019)

Figura 3. Ingresos y gastos totales de Costa Rica



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022.

La situación extraordinaria que ha caracterizado a las finanzas públicas desde hace aproximadamente una década, generó en noviembre de 2017, que el Poder Ejecutivo en respuesta a la búsqueda de alternativas para el saneamiento de las finanzas, presentara ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley con el objetivo primordial de fortalecer las finanzas públicas. El resultado del citado proyecto, es hoy la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (MH, s.f.).

Esta ley en esencia, refleja que el objeto de creación del legislador se fundamentó en modificaciones al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre el valor agregado. Asimismo, propone la generación de disciplina fiscal y de calidad del gasto público. Todo ello, en razón de la urgente necesidad de mejorar la deteriorada situación fiscal.

Por otro lado, la propagación de la enfermedad Covid-19, vino a profundizar aún más una serie de problemas estructurales de desigualdad social, informalidad laboral y pobreza.

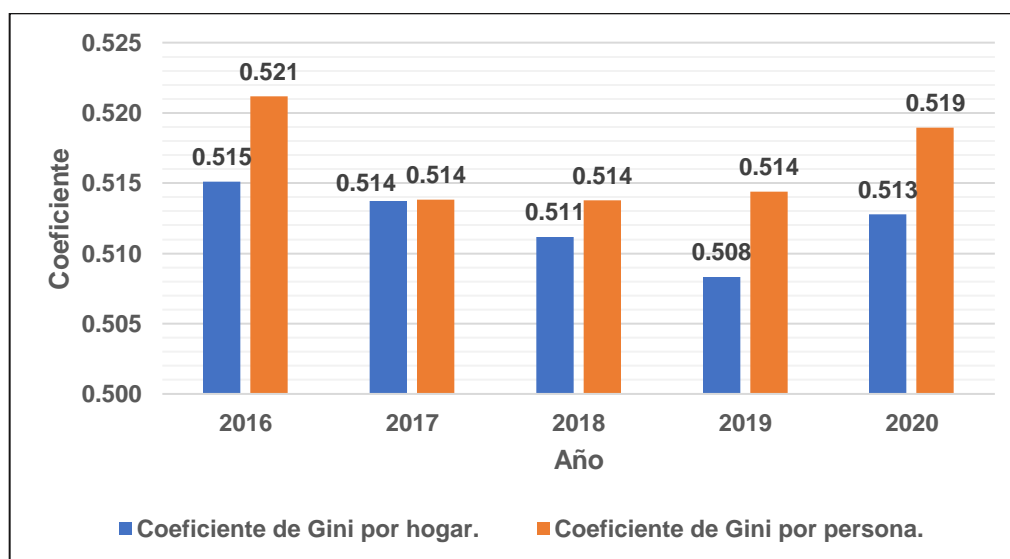
La situación de desigualdad en el país puede verse reflejada mediante el cambio de comportamiento que ha tenido el Coeficiente Gini durante los últimos cinco años. Este índice, según el Banco Interamericano de Desarrollo permite medir "hasta qué punto la distribución del ingreso o (en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u

hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa” (BCIE, 2020).

Al observar los datos analizados por el Instituto de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC), tanto por hogar como por persona, se denota un coeficiente alto durante el 2016, el cual disminuye durante el 2017; a su vez se mantiene sin cambios durante el 2017 al 2019.

No obstante, la desigualdad se incrementa del 2019 al 2020, tal como lo muestra la siguiente figura. Situación que pone en evidencia una contundente necesidad de reducir las brechas de desigualdad mediante políticas públicas, enfocadas en resultados que ataquen las causas de esta problemática.

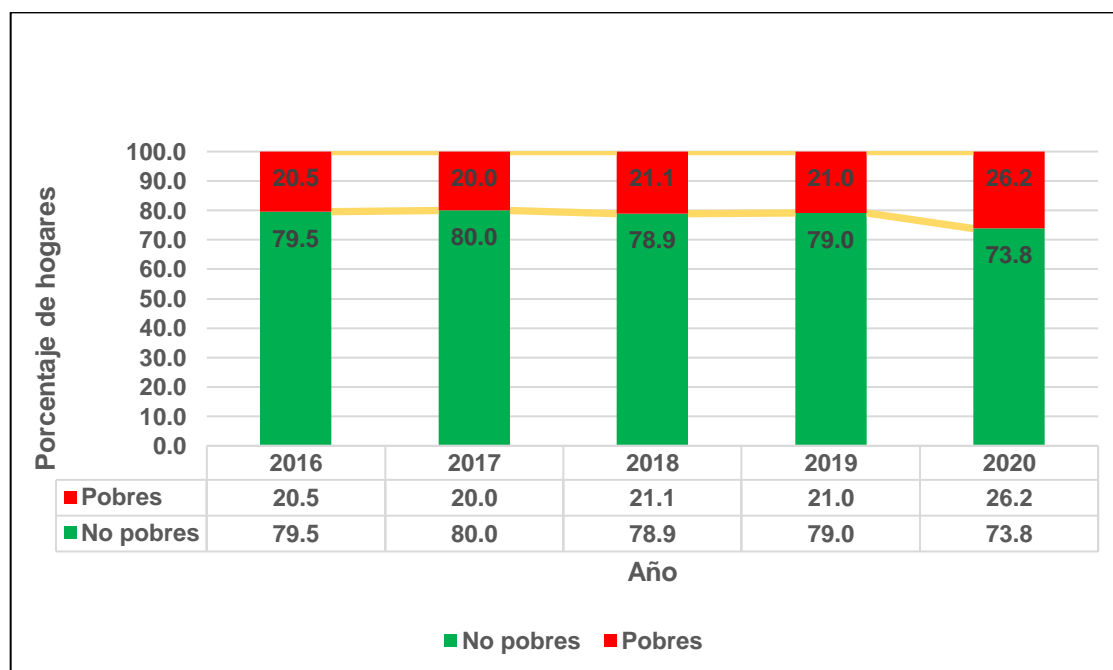
Figura 4. Coeficiente de Gini en Costa Rica por año 2016 a 2020



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEC de la Encuesta Nacional de Hogares, 2010 - 2020.

La desigualdad social existente también se ve reflejada según la condición económica que enfrentan los hogares costarricenses. A julio de 2020 según datos del INEC, la pobreza en el país ha mantenido un comportamiento creciente. Tal como se observa en la gráfica 4.

Figura 5. Distribución relativa de los hogares según nivel de pobreza (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEC de la Encuesta Nacional de Hogares, 2010 - 2020.

En esta misma línea de pobreza y desigualdad, el INEC, muestra datos interesantes que reflejan características de los hogares costarricenses. Evidencia como el ingreso promedio de los hogares del 2019 al 2020 se ha disminuido. Asimismo, la tasa de desempleo del año 2019 al 2020 ha aumentado en 8,3 puntos, por tanto, la tasa de ocupación ha disminuido en esos mismo puntos. Dichas características resultan ser un efecto de la crisis económica provocada por la enfermedad Covid-19.

Tabla 3. Características de hogares y de personas en Costa Rica (Julio 2019 - Julio 2020)

Característica:	2019	2020	Diferencia
Por hogar			
Ingreso promedio por hogar	1.016.358,43	891.934,09	-124.424,34
Por persona			
Tasa de desempleo abierto	9,2	17,4	8,3
Tasa de ocupación	52,1	43,8	-8,3

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEC de la Encuesta Nacional de Hogares, Julio 2019 a Julio 2020.

Para el primer trimestre del año 2021, la tasa de desempleo nacional llegó a un 18,7%. En hombres, dicha tasa consistió en un 13,7%, mientras que para las mujeres la tasa de desempleo duplicó la cifra de los hombres, llegando a un 26,1% (INEC, 2021).

1.1.2 INTERVENCIÓN PÚBLICA EN RESPUESTA INTEGRAL AL IMPACTO SOCIOECONÓMICO PROVOCADO POR LA COVID-19: PROGRAMA PROTEGER

Una vez declarado Estado de emergencia en todo el territorio costarricense, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo inicia la emisión de lineamientos y directrices en temas de empleo y salud pública, con el objetivo de mitigar los efectos provocados por la propagación de la enfermedad Covid-19, la cual de forma paralela propició una notable disminución en el flujo y consumo de bienes y servicios. Situación que debilitó la economía nacional.

La Encuesta Nacional sobre Covid-19 realizada por la Escuela de Estadística de la UCR (2020) revela en sus resultados acerca de las variaciones en el consumo de los hogares “que el gasto de los hogares disminuyó debido al Covid-19 principalmente en los rubros de ropa y zapatos (44,4% reportó disminución), comidas fuera del hogar (41,6%), recreación o entretenimiento (40,5%), así como en transporte o combustible (39,7%)”. Rubros que precisamente corresponden a los que mantienen en movimiento gran parte del comercio y servicios del país (UCR, 2020, pág. 24).

En razón de lo anterior el 09 de abril de 2020, la Presidencia de la República de Costa Rica, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, presentan la iniciativa denominada "Bono Proteger", formulada en un marco de obligatoriedad del Estado costarricense en disminuir los factores de riesgo y vulnerabilidad

de la población ante la situación sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19 (CGR, 2020).

Por consiguiente, se da la creación del Programa Proteger mediante el decreto ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS, como respuesta integral al impacto socioeconómico ocasionado por la emergencia nacional, enfocado en la atención de las personas que vieron disminuidos sus ingresos como consecuencia del cambio en su condición laboral, tal como lo estipula el artículo 1 del citado decreto (Poder Ejecutivo , 2020):

Artículo 1º.-Fin. Créase el Programa Proteger como una respuesta integral al impacto socio económico ocasionado por la Emergencia Nacional provocada por la Covid-19, mediante el cual se atenderá 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 denominado Bono Proteger.

Complementariamente y en el marco del Sistema Nacional de Empleo, se podrán poner a disposición de la población registrada, servicios de empleo, entre los que se encuentran: capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros.

En virtud de la finalidad del Programa Proteger, el decreto ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS en su artículo 3, plantea los objetivos que se pretenden alcanzar con el otorgamiento del subsidio Bono Proteger, detallados en la siguiente figura (Poder Ejecutivo , 2020):

Figura 6. Objetivos del Programa Proteger



a) Dotar a las personas beneficiarias de un subsidio temporal de desempleo para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el Estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por el Covid-19.



b) Brindar a las personas trabajadoras opciones de apoyo laboral y económico que le permitan un cambio en sus condiciones laborales y una protección frente a los impactos socioeconómicos ocasionados por la Emergencia nacional provocada por el Covid-19.

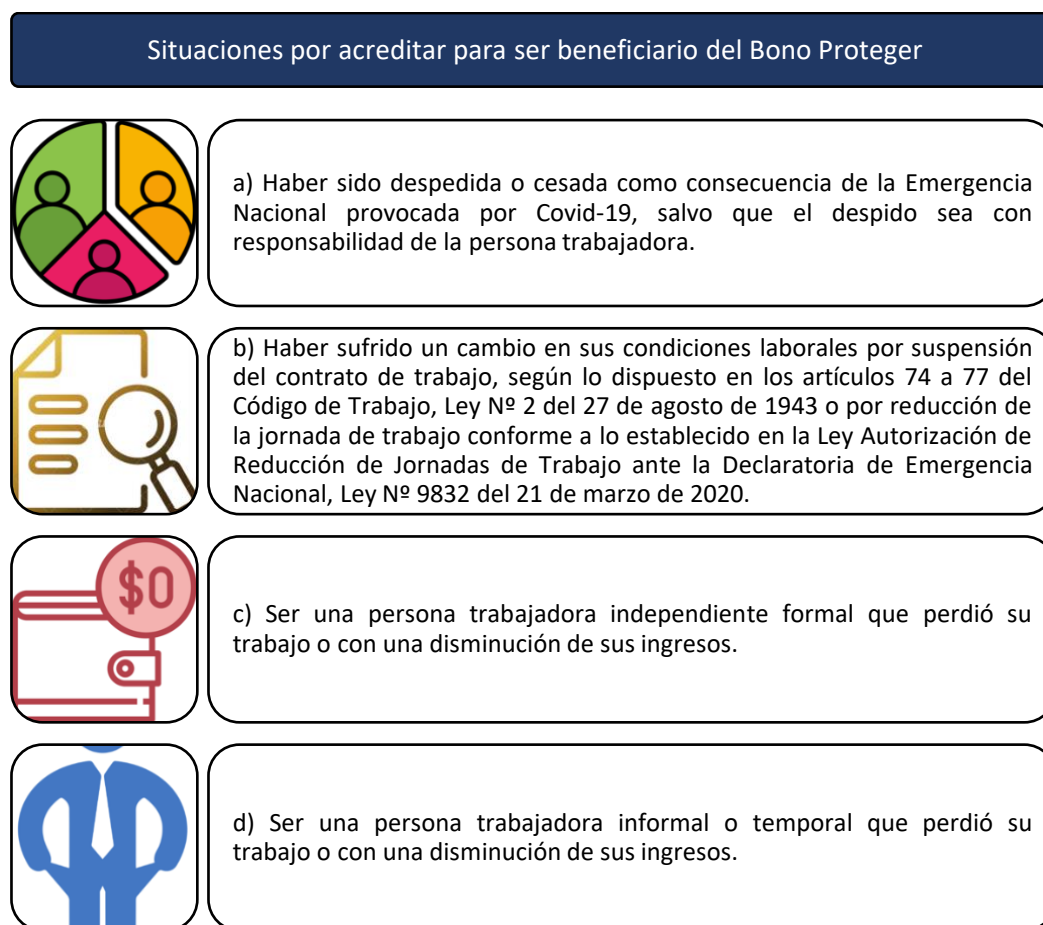


c) Promover la reinserción laboral de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por Covid-19, poniendo a disposición de la población registrada en el marco del Sistema Nacional de Empleo, servicios de empleo, entre los que se encuentran la capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, basado en el artículo 3 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

De acuerdo con los objetivos citados, se comprende que el Programa Proteger pretende ser un apoyo para la población laboral formal o informal que se vio afectada por los efectos generados a raíz de la crisis. En este sentido, el decreto en mención indica en su artículo 5 las situaciones bajo las cuales se considera a una persona como beneficiaria del subsidio Bono Proteger, tal como se detalla en la siguiente figura:

Figura 7. Población Beneficiaria del Bono Proteger

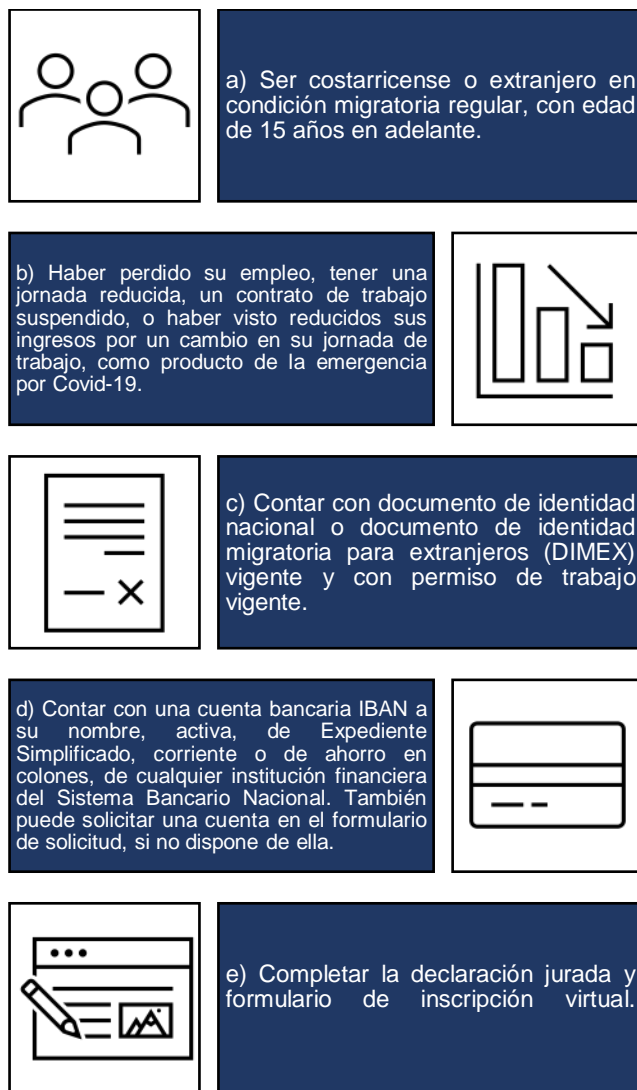


Fuente: Elaboración propia, basado en el artículo 5 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

Es decir, podría recibir beneficio del bono toda aquella persona que acreditara la condición de ser despedido a raíz de la crisis, se le suspendiera el contrato laboral temporalmente, se le redujera su jornada laboral, o que incluso trabajara de forma independiente con afectación o trabajara temporalmente con afectación.

Por consiguiente, el decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS también establece en su artículo 6 los requisitos que deberían cumplir las personas para solicitar el Bono:

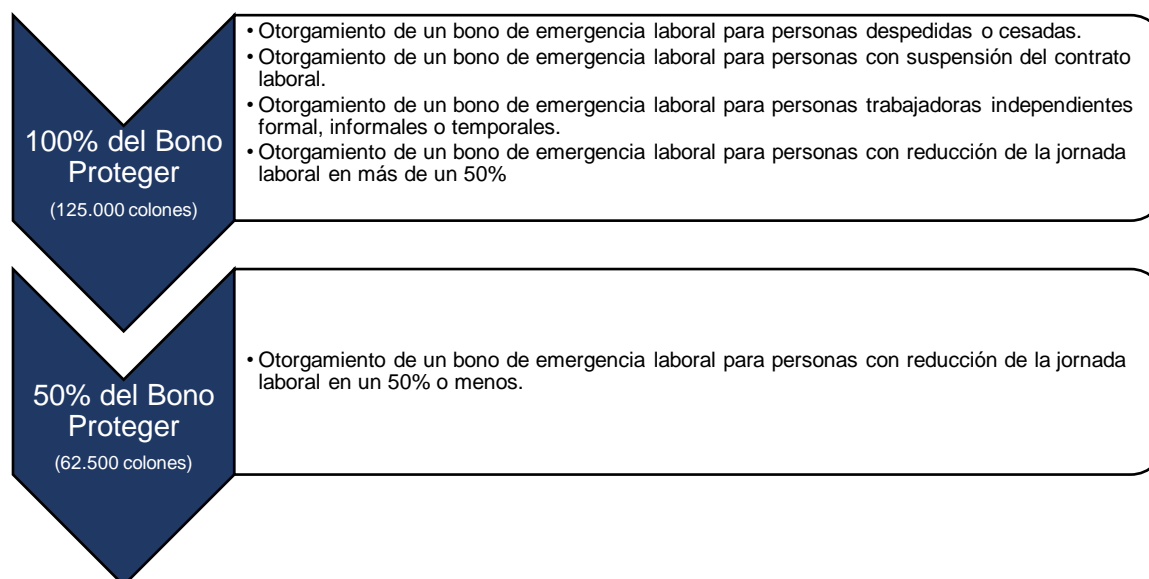
Figura 8. Requisitos para aplicar por el Bono Proteger



Fuente: Elaboración propia, basado en el artículo 6 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

El subsidio temporal Bono Proteger consistió en un monto de 62.500 o 125.000 colones percibidos durante tres meses, según las condiciones del afectado determinadas en el artículo 8 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS, detalladas en la siguiente ilustración:

Figura 9. Cobertura del Bono Proteger según condición de afectado.



Fuente: Elaboración propia, basado en el artículo 8 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

Asimismo, conforme a la finalidad por la cual fue creado el Programa Proteger, fue necesaria la asignación de responsabilidades² en el artículo 10 y 11 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), respectivamente.

Lo anterior, debido a que el MTSS es el principal órgano estatal encargado de resolver los asuntos relativos a trabajo y bienestar, así establecido mediante el artículo 1 de la Ley N.º 1860, conocida como la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (SCIJ, 1955)

A su vez, el IMAS tiene como finalidad resolver problemas de pobreza extrema en el país, así establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 4760 denominada Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. Adicionalmente, uno de sus fines consiste en la atención de

² En el decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS, en su capítulo II sobre responsabilidades en el artículo 10 y 11 se describen las responsabilidades otorgadas al MTSS y al IMAS en lo que a la gestión del Bono Proteger les corresponde.

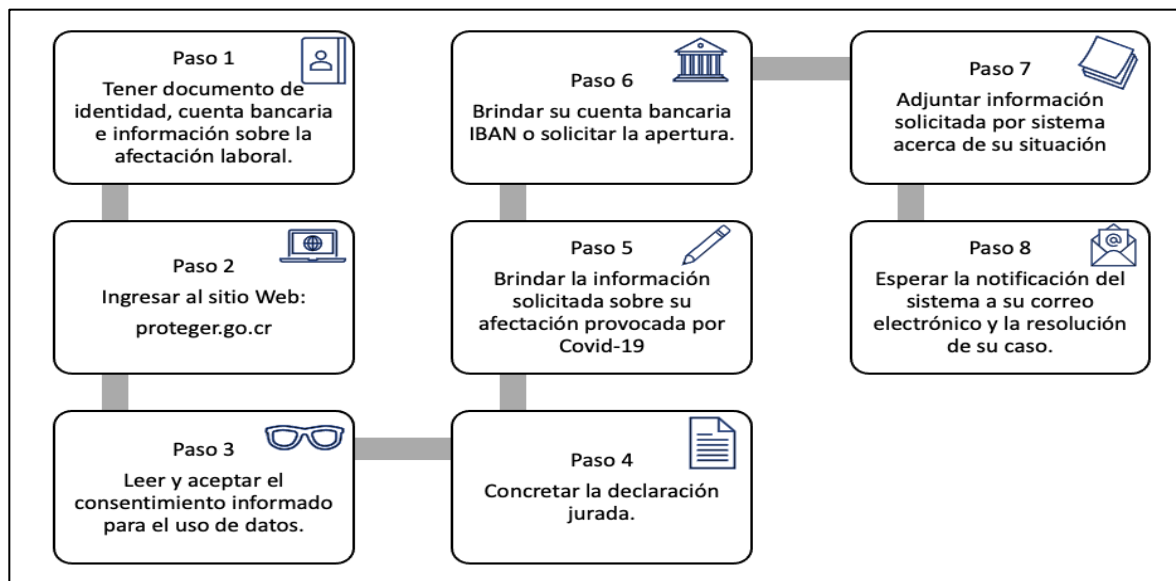
necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos, así indicado en el artículo 4 de la Ley N.º 4760. Por otra parte, bajo el citado contexto de Estado de emergencia nacional y las medidas implementadas para la mitigación de los efectos generados por esta enfermedad, la gestión del Bono Proteger debía contribuir con el respeto de las restricciones de movilidad y el distanciamiento social, evitando así generar condiciones que provocaran contagios entre la población.

En razón de ello, el procedimiento de solicitud del Bono Proteger, se fundamenta en la virtualidad. Es así como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puso a disposición de los interesados un aplicativo web disponible en el sitio <https://proteger.go.cr/>.

Esta plataforma virtual es el medio por el cual el interesado, ingresa sus datos, la plataforma los recopila, son validados y según la valoración respectiva, se convierten en los datos que integran “la plantilla de carga del sistema de pagos del Programa Nacional de Empleo e IMAS y cualquier otra institución que aporte”, así establecido en el artículo 12 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

Los pasos para solicitar el subsidio Bono Proteger, se sintetizan en la siguiente figura que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puso a disposición de la ciudadanía interesada (MTSS, 2021) :

Figura 10. Pasos para solicitar el Bono Proteger



Fuente: Datos tomados de la Infografía recuperada del MTSS (MTSS, 2021)

En adición a lo anterior, el artículo 19 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS, establece la prioridad para asignar los subsidios, con base en los criterios que se muestran en la siguiente ilustración:

Figura 11. Criterios para priorizar la asignación del Bono Proteger



Fuente: Elaboración propia, basado en el artículo 19 del decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

Dichos criterios determinaron la ponderación que se le asigna a cada solicitante y por consiguiente, el monto correspondiente de cobertura.

1.1.3 CADENA DE RESULTADOS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA PROGRAMA PROTEGER

Una intervención pública surge a partir de una necesidad o problemática, ante la cual el Estado tiene la responsabilidad de actuar para mitigarla o resolverla (MIDEPLAN, 2017, pág. 6).

Es así como, una vez que se detecta la necesidad de atender a la población laboral afectada a raíz de la pandemia, se crea la intervención pública denominada “Programa Proteger” con el fin de brindar alivio económico a las personas afectadas en términos de desempleo y reducción de jornadas y como respuesta del Estado a esta problemática social.

El diseño de esta intervención pública se describe mediante la cadena de resultados, debido a que permite comprender de una forma secuencial cómo se transforman los insumos y actividades en productos que finalmente generarán efectos a corto plazo e impactos a largo plazo (MIDEPLAN, 2017, pág. 13).

Cabe resaltar, que la cadena de resultados que será descrita en la siguiente ilustración, contiene la información establecida en el Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS. En razón de ello en lo que a las actividades se refiere, únicamente se describen las atinentes al otorgamiento del subsidio del Bono Proteger, siendo evidente que no se plantearon desde un principio actividades específicas por desarrollarse para alcanzar el desarrollo del otorgamiento de los servicios de empleo.

Seguidamente se muestra la lógica causal de esta intervención:

Tabla 4. Cadena de Resultados de la Intervención Pública Programa Proteger.

Insumos <i>¿Qué recursos se tienen para ejecutar las actividades?</i>	Actividades³ <i>¿Qué hace la intervención?</i>	Productos <i>¿Qué produce la intervención?</i>	Efectos <i>¿Qué cambios se esperan a corto plazo?</i>
<p>Recursos económicos asignados al Programa Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Programa de Promoción y Protección Social del Instituto Mixto de Ayuda Social. Al 31 de julio 2020 se había ejecutado: ₡255.954 millones.</p> <p>Recurso humano del MTSS, del IMAS y de la CNE.</p> <p>Uso de información del SINIRUBE, del TSE, de SICERE, del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Migración y Extranjería.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Suministrar la plataforma virtual para tramitar la solicitud. -Identificar las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS. -Validar la documentación soporte suministrada por el solicitante. -Excluir a las personas que no cumplan con los requisitos. -Notificar a la persona solicitante. -Generar las planillas de pago del Bono. -Realizar el depósito del subsidio. -Dar seguimiento, control y evaluación a los objetivos de la intervención. 	<p>Subsidio temporal de desempleo denominado Bono Proteger, para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el Estado de emergencia nacional.</p> <p>Servicios de empleo, entre los que se encuentran: capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros.</p>	<p>Evitar una caída abrupta del consumo de los hogares.</p> <p>Promover la reinserción laboral de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales mediante los servicios de empleo.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS.

³ El Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS hace mención únicamente a actividades relacionadas con el subsidio temporal Bono Proteger. No se describen actividades específicas relacionadas con el servicio de empleo.

Así las cosas, ante la emergencia sanitaria nacional provocada por la Covid-19, el Programa Proteger se convirtió en la respuesta inmediata del Estado para atacar la problemática social que experimentan las familias costarricenses.

Ante esta coyuntura, el recurso financiero fue determinante para el funcionamiento de la intervención. La dotación de recursos financieros al Programa Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Programa de Promoción y Protección Social del Instituto Mixto de Ayuda Social, requirió de un importante esfuerzo del Estado para obtener el financiamiento, recursos que fueron distribuidos por cada una de las instituciones responsables.

Según el Noveno Informe Mensual de Seguimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2021), esta asignación de recursos requirió de la participación de la Asamblea Legislativa en el uso de su facultad de aprobación de leyes para dotar presupuesto y de la Comisión Nacional de Emergencias.

El financiamiento de las necesidades de atención de una emergencia declarada pasa a ser la prioridad del Estado, y en este sentido la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N.º 8488 del 22 de noviembre de 2005, adquiere el carácter de una ley presupuestaria especial conforme a lo dispuesto por la Sala Constitucional en el Voto N.º 2009-09427, con lo cual queda facultada la Comisión Nacional de Emergencia para utilizar recursos disponibles del Fondo Nacional de Emergencia para ser ejecutados mediante el Programa Proteger (pág. 4).

A su vez, el recurso humano utilizado en todas las instituciones participantes permitió el desarrollo de las actividades necesarias para la puesta en marcha del programa, principalmente del MTSS, IMAS y CNE.

Por otra parte, el uso de información proveniente de instituciones tales como del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), del Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social (SICERE), del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Migración y Extranjería; fue necesaria para la verificación de la información suministrada en los formularios de solicitud.

Las restricciones de movilidad existentes en el momento de la emergencia, obligaron al MTSS a tomar medidas para la creación de una plataforma virtual que permitiera el trámite de las solicitudes, tal como lo mencionamos en el apartado anterior. El aplicativo virtual suministrado, permitió a la población adjuntar la documentación respectiva para que personal del MTSS procediera con la validación de la misma, identificara a la población beneficiaria y excluyera solicitudes no aptas.

Se generaron las planillas necesarias para efectuar los depósitos del subsidio. En este sentido, la Dirección Nacional de Empleo elaboró las planillas de pago a los beneficiarios y las trasladó para su pago a la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o al Instituto Mixto de Ayuda Social.

Las actividades mencionadas, fueron necesarias para el otorgamiento del subsidio temporal de desempleo Bono Proteger, como producto principal de esta intervención, para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares. A su vez, este programa ofrece en su Decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS artículo 1, la generación de servicios de empleo, entendidos como “capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros.”

La interacción entre los recursos, actividades y productos citados, pretende como resultados a corto plazo el lograr evitar una caída abrupta en el consumo de los hogares y el promover la reinserción laboral de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales, mediante los servicios de empleo ofrecidos en el decreto.

Como último elemento en la cadena de resultados, el efecto esperado a largo plazo es reducir o mitigar la recesión económica en el país provocada por el Estado de emergencia nacional a raíz de la aparición de la enfermedad Covid-19.

Aunado a lo anterior, el diseño y ejecución del Programa Proteger, requirió de la participación de una serie actores, es decir de instituciones que por su función pública se convirtieron en agentes necesarios para el trabajo integral e interinstitucional que se requirió.

Cabe diferenciar dos grandes grupos de actores. Un primer grupo, corresponde aquellos actores que por su conocimiento en la materia de empleo nacional, desarrollo económico y temas de emergencias en la población, estuvieron involucrados en el diseño y ejecución del Programa Proteger. A su vez, formaron parte de este grupo de actores aquellos que tuviesen la facultad de tomar decisiones a nivel nacional.

El segundo grupo de actores, consideró todos aquellos involucrados que formaron parte del desarrollo de la intervención desde la óptica de su operativización, hasta lograr materializar el propósito de la intervención en los beneficiarios. En la siguiente figura se detallan ambos grupos de actores:

Figura 12. Actores que participaron de la intervención Programa Proteger



Fuente: Elaboración propia.

Como parte de los actores involucrados en el diseño y ejecución, la Presidencia de la República, en respuesta a la declaratoria de emergencia nacional y en cumplimiento con su

responsabilidad de propiciar que el Estado genere el mayor bienestar a los habitantes del país, emite el decreto N.º 42305 - MTSS – MDHIS.

Por consiguiente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su condición de rector de la política nacional de empleo en conjunto con el Instituto de Mixto de Ayuda Social, institución que protege y promueve el desarrollo de la población en pobreza y pobreza extrema, participaron activamente en el diseño y ejecución del Programa Proteger.

A su vez, con la declaratoria del Estado de emergencia nacional, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488), faculta a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para utilizar los recursos del Fondo Nacional de Emergencia en esta ocasión, ejecutados en el Bono Proteger.

En relación con el otorgamiento de los recursos financieros, el Ministerio de Hacienda tuvo participación en la asignación de recursos en el presupuesto nacional mediante presupuestos ordinarios o extraordinarios. En línea con lo anterior, el papel de La Asamblea Legislativa fue determinante debido a su facultad para aprobar leyes que le dieran contenido presupuestario al Programa Proteger.

Por otra parte, como actores involucrados de forma paralela en el desarrollo de la intervención Programa Proteger las instituciones tales como, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Tribunal Supremo de Elecciones, el órgano de desconcentración máxima Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado y el Sistema Centralizado de recaudación, permitieron realizar consultas de datos claves relacionados con los requisitos para solicitar el bono, tales como: la edad del solicitante, la condición migratoria, condición laboral producto de la pandemia y si el solicitante ya contaba con un subsidio otorgado por el Estado de previo a la emergencia.

Aunado a lo anterior, la participación de cualquier institución financiera del Sistema Bancario Nacional fue un elemento clave para poder acreditar el otorgamiento del subsidio temporal específicamente a una cuenta del beneficiario.

Finalmente, debido a la modalidad virtual utilizada en el diseño y ejecución de esta intervención fue necesaria la conformación de la alianza público-privada mediante el convenio de cooperación con Continuum Data Center S.A, centro privado utilizado en el procesamiento de datos para facilitar el almacenamiento, tratamiento y calidad de la información brindada por los solicitantes del subsidio Bono Proteger.

1.1.4 JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.4.1 JUSTIFICACIÓN

La evaluación del diseño y gestión del Programa Proteger se realizó en un marco general de gestión pública para resultados, lo cual busca la mejora en la gestión pública, propiciar la rendición de cuentas y la transparencia (MIDEPLAN, 2017).

Dado que el diseño del Programa Proteger, presentó debilidades para la correcta distribución y asignación de los recursos, aspecto señalado por la Contraloría General de la República (CGR, 2020), se consideró oportuno realizar una evaluación de dicha intervención pública con la finalidad de encontrar posibles acciones de mejora en el diseño y gestión del Bono Proteger, con el propósito de que esta permita identificar prácticas que puedan ser implementadas en futuros programas de ayuda social desarrollados en contextos complejos, con la finalidad de que estas intervenciones públicas logren un valor mayor del hasta ahora percibido.

Mediante esta evaluación, se pretendió generar un insumo que sea de utilidad al Estado, para que en futuras circunstancias donde se desarrollen programas de ayuda social que requieran de la selección de personas beneficiarias, esta investigación se convierta en un insumo importante.

Asimismo, se pretendió analizar y brindar recomendaciones para la toma de decisiones sobre el mejoramiento de ejecución de los programas sociales, las cuales puedan ser consideradas en el diseño de futuras intervenciones públicas bajo la figura de programas sociales, de manera que exista mayor congruencia entre el cumplimiento de objetivos y resultados. En consecuencia, esto ayudará a que los recursos públicos destinados, sean

asignados con mayor precisión a los ciudadanos que realmente lo requieran, contribuyendo con una gestión pública responsable y eficiente.

La importancia de evaluar el Programa Proteger, se sustenta en que dicha acción es una herramienta que revela la realidad de una intervención pública, contribuyendo con la oportunidad de las decisiones tomadas y la generación de valor público.

1.1.4.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Programa Proteger surge a partir de una necesidad, como respuesta del Estado frente a una situación social inmersa en una crisis sanitaria y económica, provocando de inmediato vulnerabilidad en la economía del país y por ende, colocando bajo riesgo la calidad de vida de sus ciudadanos. En este sentido, la respuesta que dio el Estado mediante dicha intervención pública, debió ser estructurada con base en una clara articulación y lógica de accionar para abordar la problemática.

Su diseño debió considerar la realidad fiscal del país para lograr el cumplimiento de los objetivos que el programa plantea, claridad de la magnitud de la necesidad por atender, los recursos disponibles para ello y la forma en cómo se llevaría a cabo la operatividad y gestión de dicha intervención.

En principio, una intervención pública debería tener como finalidad la mitigación del problema (MIDEPLAN, 2017, pág. 17). Sin embargo, en lo que al Bono Proteger respecta, la asignación correcta de los recursos a las personas beneficiarias presentó limitaciones que afectan el cumplimiento eficiente y efectivo de los objetivos por el cual se originó (CGR, 2020).

La Contraloría General de la República, en su informe DFOE-SOC-IF-00016-2020 del 16 de diciembre de 2020, afirma la debilidad en el diseño y controles con que se ha manejado el Programa Proteger.

Una de sus preocupantes radica en la ausencia de verificación de los documentos soporte que cada ciudadano remitió para la comprobación de su condición. En consecuencia, se

estima que muchas personas que verdaderamente requerían el bono, dejaron de percibirlo y otras dejaron de percibirlo sin justificación alguna.

Esta evaluación pretende generar un insumo relevante para la toma de decisiones del estado entorno a futuros programas similares y así contribuir con las autoridades gubernamentales para mejorar la gestión de estos programas sociales. Al respecto se han realizado trabajos de evaluación, seguimiento y medición de índices de transparencia, desde la academia e instituciones del estado que han permitido ampliar, exponer hallazgos y validar la transparencia con la que se ha desarrollado este programa social.

Con el fin de aportar valor al programa, desde la academia se trabajó en la confección del índice de transparencia de la información sobre el Programa Proteger, el cual tenía como alcance garantizar el derecho a la información por parte de la ciudadanía. Este índice está compuesto por cinco componentes evaluativos, los cuáles se desglosan por un total de 61 subcomponentes que tienen como objetivo principal medir la transparencia de la información que existe almacenada y de acceso público en los sitios web de las instituciones involucradas en el programa social (SEMANARIO UNIVERSIDAD, 2022) .

Asimismo, MIDEPLAN con el apoyo de entes internacionales desarrolló la “Evaluación del Programa Bono Proteger”, misma que tenía como alcance “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” (MIDEPLAN, 2022).

Dicha evaluación concluyó oportunidades de mejora y hallazgos relevantes para la toma de decisiones, sin embargo, estuvieron enfocadas en los resultados de cumplimiento del primer objetivo del programa social:

“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” (MIDEPLAN, 2022, pág. 30)

Bajo este panorama, esta evaluación al diseño e implementación del programa social Proteger, resulta útil y valiosa desde los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia pues se centra en el análisis del cumplimiento de los tres objetivos del programa. Lo anterior, permitirá generar recomendaciones basadas en evidencias que sean de utilidad en futuras intervenciones públicas.

1.1.5 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

1.1.5.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el diseño e implementación del programa social Bono Proteger durante el periodo 2020 desde los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, que contribuyan a la toma de decisiones y a la gestión de otros programas de ayuda social.

1.1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar en qué medida el diseño y la gestión del Programa Proteger han propiciado un cumplimiento efectivo de los objetivos por los cuales fue creado.
2. Analizar los mecanismos de implementación del Programa Proteger con la finalidad de determinar la efectividad de los mismos.
3. Elaborar recomendaciones basadas en evidencias que permitan mejorar el diseño y gestión de futuras intervenciones públicas materializadas en programas de ayuda social con base en las oportunidades de mejora identificadas en la ejecución del Programa Proteger.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1.1 EL ENFOQUE DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LOS PROGRAMAS

Las intervenciones del Estado ante las crisis que surgen en la sociedad, han sido un pilar fundamental para en el orden social a lo largo de la historia. Como muestra de ello, desde 1930 la existencia de la figura del Estado benefactor o de bienestar, permitió que el Estado

se caracterizara por el emprendimiento de acciones estatales de protección social, puesto que su finalidad radicaba en la atención de la “cuestión social” (Crichigno, 1992, pág. 3).

Hoy día, el Estado costarricense guarda en esencia la finalidad de ese Estado de bienestar, puesto que se encuentra en una búsqueda constante del mayor bienestar de todos sus habitantes y le otorga una protección especial a las familias, en cumplimiento con los artículos 50 y 51 de la Constitución Política.

Por otra parte, al ser Costa Rica una República democrática, libre e independiente, el Estado costarricense, en alusión al Estado de derecho que es, funciona mediante un sistema político democrático cuyo fin último es “la generación de resultados que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas”. (MIDEPLAN-MINHAC, 2016, pág. 3)

Lo anterior, tiene implicaciones directas en la organización del Estado, puesto que su modelo racional de organización burocrática se vuelve un obstáculo para el cumplimiento eficiente y efectivo de la gestión pública. Es así como en concordancia con lo indicado por el autor Stockmann (2015):

Para poder cumplir con las nuevas exigencias de aprovechamiento efectivo y eficiente de recursos, la administración pública se orienta según principios de la empresa privada. (pág. 5)

El Estado costarricense se ve en la obligación de adoptar un nuevo modelo de gestión pública, que le permita mejorar el enfoque de la toma de decisiones, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, la asignación de los recursos y la rendición de cuentas. En consecuencia, adopta el modelo de gestión para resultados en el desarrollo, así descrito en la Directriz 093 del 30 de octubre de 2017.

Este nuevo modelo de gestión pública busca que exista una relación evidente entre lo planificado y los resultados obtenidos. Conlleva al cumplimiento del principio de responsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, debido a que pretende que los resultados

obtenidos en la gestión pública se reflejen en la satisfacción de una necesidad pública, es decir, en la generación del bienestar social. (MIDEPLAN-MINHAC, 2016, pág. 3)

La gestión basada en resultados le exige a los funcionarios públicos un análisis más exhaustivo acerca de las actividades que se ejecutan y los resultados que se obtienen en relación con los realmente esperados.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, este nuevo modelo de gestión pública es comprensible mediante una cadena de resultados, en la cual la interacción entre insumos, actividades y productos, contribuyan con el alcance del resultado que se desea obtener, con el objetivo de satisfacer una necesidad pública y por ende, la generación de valor público (García López, 2010).

En esta misma línea, cada eslabón de la cadena de resultados comprende una serie de elementos propios del ciclo de gestión pública, los cuales en su conjunto hacen posible alcanzar una gestión pública de resultados, tal como se observa en el siguiente Tabla:

Tabla 5. Elementos de la cadena de resultados y su relación con los elementos del ciclo de gestión

Elementos de la cadena de resultados	Elementos del ciclo de gestión
Análisis de la situación y la situación deseada	Situación Socioeconómica
	Objetivos y metas de gobierno
	Estructura organizativa
	Situación fiscal
	Programas
	Productos
	Metas de Producción
Insumos	Recursos
Actividades	Procesos productivos
Productos	Consumo de productos
Efectos	Consecuencias para los beneficiarios
Impactos	Cambio Social

Fuente: Elaboración propia, con base en información del BID, 2010.

Uno de los elementos que se encuentra ligado al eslabón específico de la cadena de resultados denominado análisis de la situación y la situación deseada, se refiere a los

programas. Elemento que el Banco Interamericano define como: “Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno” (García López, 2010, pág. 12).

A su vez, la gestión para resultados utiliza diversos instrumentos que le son de utilidad para la generación de resultados. Las evaluaciones son consideradas un instrumento básico en la gestión para resultados, según el BID las define como:

Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. (García López, 2010, pág. 13)

2.1.2 IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS.

El nuevo modelo de gestión para resultados, considera que este ciclo de gestión se encuentra compuesto por cinco pilares, así determinados por el BID (García López, 2010, pág. 15): planificación para resultados; presupuesto por resultado; gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; monitoreo y evaluación.

Figura 13. Pilares del ciclo de gestión para resultados



Fuente: Elaboración de propia, con base en información del BID, 2010.

Es así, como una vez comprendidos los pilares de la gestión, se considera relevante desarrollar el pilar denominado Monitoreo y Evaluación, desde una óptica de evaluación según los objetivos del presente trabajo.

Para MIDEPLAN (2017), la evaluación se define como valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos (pág. 23)

Asimismo, el BID desarrolla claramente la relevancia de realizar evaluaciones a los proyectos y programas públicos (García López, 2010):

La evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras (pág. 74).

Por otro lado, la acción de evaluar un programa, no solamente tiene como finalidad la obtención de información, sino que también busca determinar cuál ha sido el resultado del proceso. En relación con ello el autor Stockmann (2015) menciona:

No se desarrollan con la finalidad exclusiva de obtener conocimiento, sino que debe ser de utilidad y contribuir a hacer los procesos más transparentes, a documentar los efectos o el impacto y mostrar las interrelaciones existentes con la finalidad de facilitar la toma de decisiones (pág. 68).

En este sentido, es válido afirmar que las evaluaciones a los programas, conducen a los jerarcas y diversos actores, a una toma de decisiones más precisa, en condiciones de incertidumbre menor. Asimismo, contribuyen a que los programas sean administrados de forma tal que generen el valor público esperado.

Adicionalmente, el experto autor en evaluación Stockmann (2015), indica:

Las evaluaciones pueden cumplir cuatro funciones de orientación o dirección, relacionadas unas con otras:

- (a) Obtener conocimientos
- (b) Ejercer control
- (c) Crear posibilidades de transparencia y diálogo para fomentar el desarrollo
- (d) Legitimar las medidas ejecutadas. (pág. 70)

Las evaluaciones no se limitan únicamente a comparar lo planificado con la realidad, sino que a su vez, permitirá determinar si se están haciendo las gestiones de la manera correcta, sometiendo a prueba el cumplimiento real de los objetivos del programa a medida que se ejecuta.

Aunado a lo anterior, en el marco jurídico costarricense el procedimiento de evaluar se encuentra respaldado por la Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 11 en el cual se menciona que “la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas”.

3. METODOLOGÍA

3.1.1 ENFOQUE METODOLÓGICO Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

En este apartado se detalla la estrategia metodológica que guiará el curso de esta investigación. En primer instancia, se utilizará un enfoque cualitativo, el cual consiste en busca descubrir o generar teorías. Pone énfasis en la profundidad y sus análisis no necesariamente, es traducido en términos matemáticos (Echavarría, 2008, pág. 91).

Este enfoque centra su interés en la generación del conocimiento por medio del entendimiento de intenciones y es definido como aquella investigación que estudia, especialmente, los significados de las acciones humanas y de la vida social (Echavarría, 2008, págs. 68-70).

El uso de este enfoque robustece la confiabilidad de la información encontrada, debido a que propicia un análisis de los hechos recopilados según distintas fuentes, de esta forma se genera una especie de triangulación de los datos mediante categorías que permiten generar conclusiones más precisas.

Asimismo, esta evaluación será de tipo externa la cual según Bhola (1992) es la que realizan evaluadores que provienen de fuera del sistema (pág. 16). Asimismo, bajo el escenario de la evaluación de intervenciones públicas y sabiendo que estas evaluaciones generan resultados y recomendaciones de mejora, esta investigación será de tipo evaluativa.

La investigación evaluativa es una empresa racional que, utilizando métodos objetivos y sistemáticos, busca establecer el grado de cumplimiento de las metas e investiga los factores asociados con los resultados obtenidos, sean estos positivos o negativos, previstos o imprevistos (CHARME, 1981).

Por consiguiente, esta evaluación de tipo evaluativa, se desarrolla mediante un enfoque de modelo de evaluación centrada en el uso, desarrollado por el sociólogo Estadounidense Michel Quinn Patton.

Para Patton, las evaluaciones deben ser juzgadas por su utilidad real, deben ser diseñadas en línea con los objetivos del programa de manera tal que se conviertan en un insumo relevante para la toma de decisiones (Patton, 2010, pág. 5).

Una evaluación puede ser útil para mejora del programa (formativa), para favorecer la toma de decisiones a partir de juicios sobre el mérito, el valor o el significado (sumativas), para la rendición de cuentas, el monitoreo o la generación de conocimiento a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas (Patton, 2013a, pág. 6).

3.1.2 CRITERIOS BASE DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de los criterios seleccionados para el desarrollo de esta investigación, es medir el grado de cumplimiento de los objetivos que conforman el Programa Proteger y generar conocimiento que será plasmado en recomendaciones que puedan ser aplicadas en el diseño de futuros programas de ayuda social.

En razón de lo anterior y con base en los objetivos específicos planteados, se seleccionaron tres criterios de evaluación ya determinados y definidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE: eficiencia, eficacia y pertinencia (OCDE, 2019).

De previo a la definición precisa de cada concepto para la evaluación del Programa Proteger, se describe en la siguiente tabla el concepto de eficiencia, eficacia y pertinencia, según la OCDE (2019). Estos permiten medir el grado en que la intervención está haciendo lo adecuado para lograr los objetivos por los cuales fue creada y determina si su accionar responde a un uso apropiado de los recursos disponibles.

Tabla 6. Descripción de los criterios base de la investigación, según la OCDE.

Criterio	Descripción del criterio	Pregunta que responde
Pertinencia	El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios (pág. 7).	¿La intervención está haciendo lo adecuado?
Eficacia	El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados (pág. 10).	¿La intervención está logrando sus objetivos?
Eficiencia	El grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo. (pág. 11).	¿Se están utilizando adecuadamente los recursos?

Fuente: Elaboración de propia, con base en OCDE (2019)

Teniendo en cuenta la descripción de los criterios anteriores, se adapta una definición más precisa para cada uno de ellos que serán aplicadas en la evaluación del Programa Proteger. Por consiguiente, en la presente investigación cada criterio debe entenderse de la siguiente forma:

Tabla 7. Descripción de los criterios aplicables a la evaluación del Programa Proteger.

Criterio	Descripción del criterio aplicable a la evaluación del Programa Proteger
Pertinencia	Medida en que los objetivos y el diseño de la intervención Programa Proteger responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios.
Eficacia	Medida en que el beneficio económico y los servicios generados mediante la intervención pública Proteger, contribuyen con el alcance de los objetivos propuestos por el Programa Proteger.
Eficiencia	Medida en que se logró el cumplimiento de los objetivos con los recursos humanos, financieros y materiales con los que contaba el Programa Proteger.

Fuente: Elaboración de propia.

3.1.3 INTERROGANTES DE INVESTIGACIÓN

En respuesta a los objetivos específicos planteados y a los criterios citados, considerando las posibilidades reales de obtener respuestas de manera oportuna y el valor que la información obtenida de cada una de ellas pueda generar, se determinaron las siguientes preguntas de investigación:

Interrogante para medir el criterio de pertinencia:

1. ¿Cuál es el nivel de alineamiento del diseño del Programa Proteger con el contexto nacional, la realidad económica y sanitaria del país?

Interrogantes para medir el criterio de eficacia:

2. ¿En qué medida contribuyó el Programa Proteger a la mitigación de la problemática económica provocada por la enfermedad Covid-19?
3. ¿De qué forma la gestión administrativa del Programa Proteger propicio un cumplimiento efectivo de los objetivos para los cuales fue creado?

Interrogante para medir el criterio de eficiencia:

4. ¿En qué medida los recursos con que cuenta y el uso de ellos permitieron el cumplimiento de los objetivos del Programa Proteger?

3.1.4 TÉCNICAS UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS DE DATOS

La selección de las técnicas de análisis de datos son un paso clave para generar hallazgos confiables. En razón de ello, considerando el enfoque cualitativo de esta investigación y el modelo de evaluación orientado al uso, se utilizan técnicas de análisis de datos tales como entrevistas semiestructuradas, análisis de documentos emitidos por instituciones públicas costarricenses así como por instituciones internacionales, grupo focal, la teoría de la intervención y criterios de evaluación, que permitirán una triangulación de la información, generando un análisis crítico de la información obtenida.

3.1.5 ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Stockman (2015) explica que para incrementar la confiabilidad y validez de los datos: se deberían analizar las informaciones obtenidas del análisis de documentación en forma precisa, por medio de entrevistas (pág. 284).

En razón de ello, esta investigación utiliza la entrevista semiestructurada a funcionarios y funcionarias públicos de instituciones claves para el desarrollo del Programa Proteger que hayan participado durante el diseño e implementación de esta intervención.

El uso de la entrevista semiestructurada, ofrece a los y las personas entrevistadas la posibilidad de participar en la estructuración de la entrevista mientras la ejecutan, lo cual permite intervenir con preguntas más precisas sobre ciertos temas (Stockmann, 2015, pág. 279). En la siguiente tabla se detallan las personas entrevistadas:

Tabla 8. Personas entrevistadas

N.	Institución	Puesto del Entrevistado	Nombre	Fecha en que se entrevistó	Instrumento aplicado
1	MTSS	Director Dirección Nacional de Empleo	Marco Solano Chacón	31/08/2021	Anexo I
2	MTSS	Asesor de despacho	Oscar Quesada Mora	02/09/2021	Anexo I
3	IMAS	Presidente	Juan Luis Bermúdez	14/10/2021	Anexo I
4	MTSS	Jefa Generación de Empleo	Gindra Brenes Poveda	21/11/2022	Anexo I
5	MTSS	Auditor Interno	Javier González Castro	18/01/2023	Anexo II
6	MTSS	Auditora colaboradora	Andrea Umaña Salazar	18/01/2023	Anexo II
7	CGR	Asistente técnico	Marvin Mejía Vargas	03/02/2023	Anexo II

Fuente: Elaboración propia

El instrumento de entrevista utilizado puede verse en el anexo I, el cual utilizó como base el Manual de evaluación para intervenciones públicas de MIDEPLAN, mismo que plantea una serie de ejemplos de preguntas según criterio el criterio de evaluación elegido en la investigación (MIDEPLAN, 2017, pág. 109). Asimismo, se utilizó el instrumento de entrevista desarrollado en el anexo II con un enfoque de gestión pública.

3.1.6 ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

Este análisis se fundamentará en la triangulación de datos, en concordancia con lo mencionado por Stockmann:

Los textos y otros documentos son aprovechados para obtener información acerca de la realidad existente. Los textos o documentos mismos no son objeto del interés de la valoración, sino que solamente sirven como fuentes de información (Stockmann, 2015, pág. 276)

La documentación generada por parte de las instituciones que participaron en el diseño e implementación del Programa Proteger a modo de rendición de cuentas, las entrevistas que se obtengan de funcionarios públicos que participaron de alguna forma en el diseño e implementación, las opiniones en consenso generadas a partir del grupo focal y las

experiencias vividas en otros países, conlleva a que la información sea categorizada para su análisis de forma tal que se logre la formulación de hallazgos y conclusiones.

Las principales fuentes que serán base para el análisis de los hallazgos serán:

Informes de CEPAL:

- Informe Especial COVID-19 N° 4 titulado Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación, el cual fue presentado por la Secretaria Ejecutiva del organismo, Alicia Bárcena, en una conferencia de prensa virtual realizada desde su sede central en Santiago de Chile.
- 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.º 189.

Informes de la CGR

- Informe Auditoría de Carácter Especial sobre el diseño y control del Bono Proteger (DFOE-SOC-IF-00015-2020)
- Informe Auditoría Operativa sobre la Eficacia y Eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19 (DFOE-SOC-IF-00016-2020)

Informe del MTSS

- Informe Final Programa Bono Proteger, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, DNE-OF-56-2022

Informe de MIDEPLAN:

- 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.

Normativa

- Normas de Control Interno para el Sector Público

Encuesta de la UCR:

- Actualidades 2020: Encuesta Nacional sobre Covid-19 del 16 de diciembre del 2020 elaborada por la Escuela de Estadística (<http://www.estadistica.ucr.ac.cr/index.php/es/encuestas/actualidades/informes/154-2020-estadistica-ucr-encuesta-actualidades/file>)

Publicaciones de la Prensa Nacional

- Gobierno exige a más de mil funcionarios devolver ¢158 millones del Bono Proteger, La República.
- La corta vida del programa Bono Proteger disparó la desigualdad en pandemia, Semanario Universidad.
- Gobierno investigará a 1309 funcionarios públicos que recibieron ilegalmente el Bono Proteger, Delfino.
- Banco Popular devuelve ¢2.410 millones al Estado por fondos no retirados del Bono Proteger, Delfino.
- Comunicado de prensa CP-021-2022-MTSS: https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2022/junio/cp_021_2022.html

Es así, como la información encontrada en cada una de las distintas fuentes antes mencionadas, permitirá formular una triangulación de datos basadas en categorías de pertinencia, eficiencia y eficacia.

3.1.7 GRUPO FOCAL

Una de las técnicas utilizadas dentro de las investigaciones de tipo cualitativas, es el grupo focal. Esta técnica es útil para obtener conocimiento acerca de las opiniones y el modo de pensar de los participantes sobre el tema en cuestión (Kornblit, 2007). A su vez, el uso de un grupo focal permite “un intercambio mutuo de ideas y de opiniones entre los integrantes de un grupo relativamente pequeño” (Echavarría, 2002, pág. 220).

Los elementos de tiempo y cantidad de participantes en los grupos focales, definidos por la autora Ana Lía Kornblit, en su Capítulo 4 sobre la agenda de la opinión pública a través de la discusión grupal son:

La duración estimada de una reunión es, como máximo, de dos horas.

En cuanto a la cantidad, se estima un número de participantes comprendido entre seis y doce. (Kornblit, 2007, pág. 77)

En la presente evaluación del Programa Proteger, se convocó a beneficiarios mediante redes sociales de las investigadoras. Mediante la plataforma zoom, se llevaron a cabo dos grupos focales. Dichas sesiones se realizaron el 30-01-2023 y el 01-02-2023 a las 7p.m. con la participación total de 13 beneficiarios del Bono Proteger (12 mujeres y 1 hombre).

A los beneficiarios del bono que participaron del grupo focal, se les remitió mediante Google forms un formulario para obtener información general tal como: sexo, edad, lugar de residencia, oficio u ocupación.

Asimismo, en el momento de realizar la sesión virtual se aplicó la guía descrita en el anexo III, en la cual se detalla el consentimiento informado que se les dio a conocer a los participantes y las preguntas que se les aplicaron para discusión.

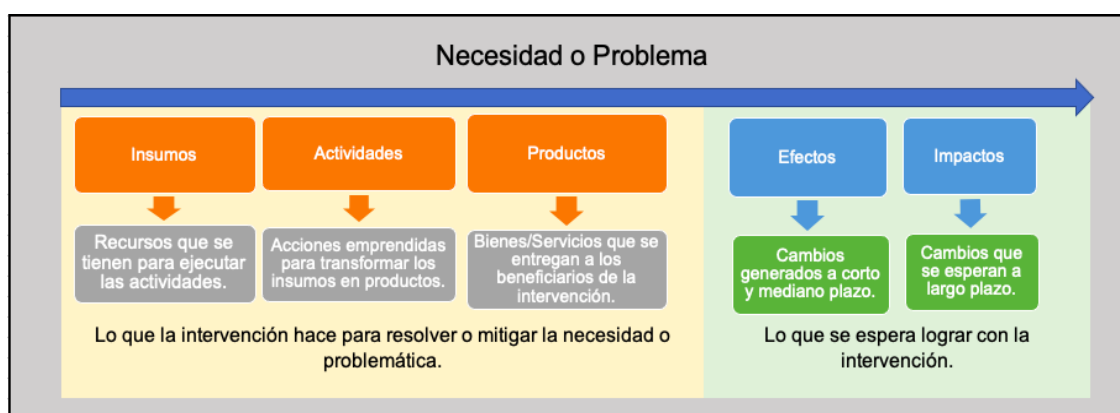
3.1.8 TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN

Finalmente, dada la importancia de la evaluación de programas se aplicará la teoría de la intervención, mediante la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales a su vez generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad (MIDEPLAN, 2017, pág. 6).

La articulación lógica entre los insumos, productos, actividades y lo que se espera lograr, en cuanto a efecto e impacto, se describe mediante la confección de la cadena de resultados, ya que esta permite comprender lo diseñado y planificado en una intervención pública (MIDEPLAN, 2017, pág. 13).

La necesidad o problemática que origina la intervención pública Programa Proteger, es detallada mediante el uso de la cadena de resultados puesto que permite comprender de una manera secuencial que los insumos, actividades y productos que utiliza la intervención, llevan una secuencia lógica que permita generar los resultados esperados a corto plazo, es decir el efecto y a largo plazo, el impacto. Se detalla en la siguiente ilustración:

Figura 14. Cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia con base en la Guía de la Teoría de la Intervención, (2017).

A su vez, la intervención pública implica la participación de una serie de actores cuyo porcentaje de participación en conjunto, debe propiciar resolver o mitigar la necesidad o problema público determinado (MIDEPLAN, 2017, pág. 8).

En línea con lo anterior, la teoría de la intervención es importante en los procesos de evaluación ya que entre otras cosas, permite conocer el contexto de la intervención a evaluar al facilitar una visión de las metas a largo plazo, cómo se alcanzarán y qué se utilizará para medir su cumplimiento. Se convierte en un eje vertebrador de las actividades tanto de recolección y análisis de datos, como de la difusión de los resultados de una evaluación (Morra, 2009).

3.1.9 MATRIZ DE EVALUACIÓN

De forma sintetizada, la metodología aplicable en este trabajo de investigación se desarrollará mediante la siguiente matriz, según cada uno de los tres criterios seleccionados:

- El criterio de pertinencia, pretende medir si los resultados obtenidos de la implementación del Programa Proteger son congruentes con los objetivos de creación.
- El criterio de eficacia, pretende medir si el beneficio económico y los servicios generados mediante la intervención Pública Proteger, contribuyeron con el alcance de los objetivos propuestos por el Programa Proteger.
- El criterio de eficiencia, pretende medir si se logró el cumplimiento de los objetivos con los recursos humanos, financieros y materiales con los que contaba el Programa Proteger.

Tabla 9. Matriz de Evaluación aplicable a los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.

Criterio	Interrogantes de Evaluación para el criterio	Ejes de análisis de la evaluación	Técnicas de recolección de la información para los tres criterios	Técnicas de análisis de la información para los tres criterios
Pertinencia	¿Cuál es el nivel de alineamiento del diseño del Programa Proteger con el contexto nacional, la realidad económica y sanitaria del país?	Análisis del diseño del Bono.	Entrevistas semiestructuradas a funcionarios del MTSS e IMAS ⁴ . Revisión de fuentes documentales provenientes de ⁵ : CGR, MTSS, MIDEPLAN, UCR, CEPAL, Normas de Control Interno para el Sector Público y prensa nacional.	Triangulación de la información.
Eficacia	¿En qué medida contribuyó el Programa Proteger a la mitigación de la problemática económica provocada por el Covid-19?	Nivel de cumplimiento de los 3 objetivos del Programa Bono Proteger.	Grupo focal ⁶	
	¿De qué forma la gestión administrativa del Programa Proteger propicio un cumplimiento efectivo de los objetivos para los cuales fue creado?	Análisis de gestión.		
Eficiencia	¿En qué medida los recursos con que se cuenta y el uso de ellos permitieron el cumplimiento de los objetivos del programa?	Análisis de gestión.		

Fuente: Elaboración de propia.

⁴ El detalle de las personas que fueron entrevistas puede verse en la sección de Metodología, apartado Entrevistas Semiestructuradas.

⁵ El detalle de las fuentes documentales utilizados puede verse en la sección de Metodología, apartado Análisis de Documentos.

⁶ El detalle de cómo se realizó el grupo focal, puede verse en la sección de Metodología, apartado Grupo Focal.

4. HALLAZGOS

En esta sección se describen los hallazgos encontrados mediante el proceso de evaluación del diseño e implementación del programa social Bono Proteger durante el periodo 2020. El análisis se realiza triangulando la información obtenida mediante las entrevistas aplicadas, fuentes documentales y grupos focales. Asimismo, se subdivide según el criterio de pertinencia, eficacia y eficiencia, desde una perspectiva que contribuya a la toma de decisiones y a la gestión de futuros programas de ayuda social.

4.1 HALLAZGOS SEGÚN ANÁLISIS DEL CRITERIO DE PERTINENCIA

El criterio de pertinencia es definido según la OCDE (2019) como el grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios (pág. 7). En línea con esa definición, esta evaluación ha permitido determinar la medida en que los objetivos y el diseño de la intervención Programa Proteger responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios.

En el análisis del criterio de pertinencia se da respuesta a la interrogante: ¿Cuál es el nivel de alineamiento del diseño del Programa Proteger con el contexto nacional, la realidad económica y sanitaria del país?

4.1.1 ALINEAMIENTO DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PROTEGER CON EL CONTEXTO NACIONAL, LA REALIDAD ECONÓMICA Y SANITARIA DEL PAÍS

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró Estado de pandemia mundial el 11 de marzo del 2020, como consecuencia de la emergencia de salud pública mundial desatada por la propagación de la llamada enfermedad Covid-19 causada por el coronavirus SARS-CoV-2.

Por consiguiente, el gobierno costarricense declara Estado de emergencia y asume el reto de tomar decisiones prontas y urgentes para mitigar los efectos en la economía nacional.

Alineado a lo anterior, el Estado como miembro de las Naciones Unidas y considerando su compromiso con la implementación de la Agenda 2030, consideró los objetivos de desarrollo: poner fin a la pobreza (objetivo 1), buena salud (objetivo 3) y trabajo decente y crecimiento económico (objetivo 8), como pilares fundamentales para mantener a la población económica, física y materialmente estable (ONU, 2023).

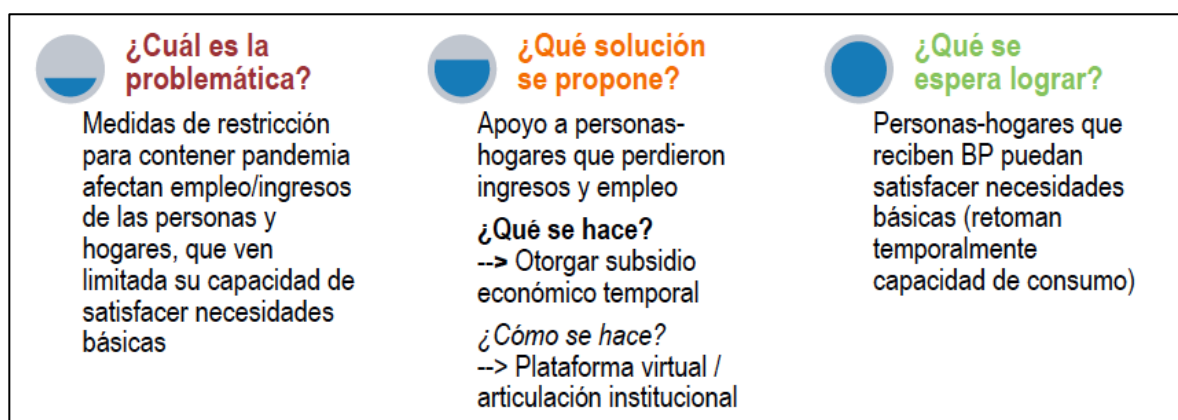
Ante esta coyuntura, la respuesta del gobierno de la República de Costa Rica se materializó en la creación del Programa Proteger mediante el decreto ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS, como respuesta integral al impacto socioeconómico ocasionado por la emergencia nacional, enfocado en la atención de las personas que vieron disminuidos sus ingresos como consecuencia del cambio en su condición laboral, señalado en el artículo 1 del citado decreto (Poder Ejecutivo, 2020).

La intervención pública Programa Proteger centró su atención en resolver un problema de salud pública nunca antes presenciado. Es así como, el diseño del Programa Proteger parte de un contexto de absoluta incertidumbre en medio de una situación de pandemia mundial que obligaba el distanciamiento social para mitigar la propagación de esta enfermedad.

El Estado se vio en la necesidad de tomar medidas que mitigaran el impacto económico y social que ya se estaba observando a nivel mundial. No obstante, los lineamientos y directrices emitidos por el Estado en atención a temas de empleo y salud pública con el objetivo de mitigar los efectos, no podían ser contradictorios con las medidas restrictivas de movilidad. Asunto que a su vez desencadenó una notable disminución en el flujo y consumo de bienes y servicios (UCR, 2020, pág. 24).

En este sentido, la estrategia lógica planteada en el Programa Proteger consistió en satisfacer las necesidades básicas de aquellas personas que vieron sus ingresos disminuidos producto de alguna afectación laboral que la pandemia originara, por lo que mediante el otorgamiento del Bono Proteger se esperaba lograr aminorar la afectación del consumo básico de las personas, tal como se muestra en la siguiente ilustración:

Figura 15. Estrategia lógica del Programa Proteger



Fuente: Recuperado de MIDEPLAN (MIDEPLAN, 2022)

Bajo el contexto antes descrito, el Programa Proteger se fundamentó en un diseño que estuviera alineado con las restricciones sanitarias sobre distanciamiento social de forma tal que dicha intervención fuese coherente con las medidas tomadas por el Estado. Esta situación llevó a un diseño basado en la virtualidad.

La virtualización facultó el acceso de la ciudadanía, rompiendo barreras de la capacidad institucional, ubicación geográfica, temporalidad u horarios prefijados para posibilitar la aplicación al beneficio. (MIDEPLAN, 2022, pág. 80)

En este sentido, el uso de la plataforma www.proteger.go.cr se convirtió en una aliada indispensable para recibir las solicitudes de aquellas personas que consideraban cumplir los requisitos para optar por el bono.

Es interesante notar que el diseño basado en la digitalización y automatización de los procesos fue clave para el éxito del Programa Proteger en Costa Rica. La virtualidad permitió evitar largas filas y minimizar el contacto entre las personas, lo que fue especialmente importante en el contexto de la pandemia. Además, el uso de plataformas tecnológicas permitió una distribución más ágil de los recursos disponibles.

Según las personas entrevistadas, el proceso establecido para la solicitud del bono fue sencillo y fácil de usar, y la plataforma fue una herramienta amigable que facilitó la gestión

del programa en un momento de emergencia. Los participantes en los grupos focales también destacaron la accesibilidad y facilidad de uso de la plataforma.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que algunas personas señalaron que el diseño del programa tenía algunos "huecos" debido a la premura con la que se implementó.

“No era posible pensar en enviar a las personas hacer fila a una institución para hacer una solicitud. Es bajo este principio que todo se articula bajo la virtualidad.”
(Entrevistado 1)

“Se requería algo automatizado que evitara largas filas y el menor contacto posible entre las personas. Se trabajó con alianzas público privadas con el objetivo de contar con una plataforma tecnológica que permitiera realizar la gestión de manera ágil y resguardando la salud de las personas.” (Entrevistado 2)

“Se decidió presentar una plataforma virtual de igual acceso, que se consideraba era algo casi universal.” (Entrevistado 3)

“Ante la situación de emergencia y del sector público, considera que fue el ideal, sin embargo, no puede dejarse de ver que se tiene un montón de “huecos” por la premura.” (Entrevistado 4)

“El tema de urgencia del momento también era un elemento de consideración. Fue valioso el apoyarse de plataformas tecnológicas para lograr esa distribución de recursos.” (Entrevistado 6).

Lo anterior conlleva a indicar que si bien la digitalización y la automatización de los procesos fueron elementos clave para el éxito del programa, aún puede haber margen para mejorar el diseño y la implementación en futuras iniciativas similares.

En ambos grupos focales, los participantes coincidieron en que el proceso establecido para la solicitud del Bono Proteger les pareció sencillo, el uso de la plataforma les fue fácil y

ninguno requirió ayuda para el llenado de la solicitud. Resaltaron que fue una herramienta amigable facilitada por el gobierno durante un momento de emergencia.

Lo anteriormente señalado por las personas entrevistadas y los participantes del grupo focal, en cuanto al uso de la plataforma digital para la aplicación del Bono Proteger y recibimiento del subsidio económico, resultó concordante con las medidas propuestas por la CEPAL a los países de América Latina y el Caribe, en procura de evitar la destrucción de las capacidades productivas de los países. Estas medidas fueron (CEPAL, 2020):

- a) Ampliar los plazos y los alcances de las líneas de intervención en materia de liquidez y financiamiento para las empresas.
- b) Cofinanciar la nómina salarial de las empresas durante seis meses para evitar la destrucción de capacidades.
- c) **Realizar transferencias directas a los trabajadores autónomos.**
- d) Apoyar a las grandes empresas de sectores estratégicos que resulten gravemente afectadas por la crisis. (“el resaltado es nuestro”)

Es así como en línea con el contexto país inmerso en restricciones de movilidad que respondían a medidas cuyo objetivo era evitar la propagación del virus, en medio de una caída abrupta de la economía y la vulnerabilidad de la ciudadanía para atender sus necesidades básicas, puede determinarse que el diseño del bono basado en una ayuda económica otorgada mediante transferencia electrónica por medio de una plataforma tecnológica, fue pertinente.

Esto facilitó y agilizó que la población laboral afectada económicamente por la pandemia pudiese solicitar aplicar para la obtención del subsidio, en cumplimiento con las medidas de salud establecidas.

Asimismo, esta intervención pública se desarrolló en línea con el objetivo de proteger los derechos económicos y sociales de las personas, tal como lo establece la Constitución Política de Costa Rica. Este objetivo se refleja en esta intervención pública al buscar garantizar el acceso a servicios básicos como la salud, la educación y la vivienda, así como el generar un apoyo financiero en momento de crisis.

Además, el Programa Proteger también se alineó con la política de desarrollo económico inclusivo de Costa Rica. El programa buscó apoyar a las personas que perdieron sus empleos o vieron disminuidos sus ingresos debido a la pandemia, con la finalidad de mitigar el impacto económico.

En este sentido, el Programa Proteger se alinea con la realidad económica del país al brindar un apoyo financiero directo a aquellas personas que producto de la pandemia fueron afectadas económicamente.

El cierre de negocios, la disminución en la demanda de bienes y servicios, y la pérdida de empleos afectaron negativamente la economía del país. Sin embargo, dicho programa se puede clasificar como una asistencia al ciudadano afectado en el momento de la crisis, así señalado por uno de los entrevistados, como una ayuda paliativa que logró satisfacer las necesidades básicas de los afectados laboralmente durante los tres meses que percibieron la ayuda.

Las personas participantes del grupo focal afirmaron que el recibir el subsidio les fue de gran ayuda permitiéndoles afrontar sus gastos básicos y mantener su calidad de vida, mientras se buscaba una solución a la situación económica. Sin embargo, indican que el haber recibido esta subvención no originó ningún cambio en su estatus laboral.

El programa también se ajustó a la realidad económica del país al establecer requisitos específicos para las personas que recibieran el apoyo, con la finalidad de focalizar los recursos en aquellas personas que cumplían los requisitos y asegurar una distribución equitativa de los mismos de forma razonable. Por lo que se considera que fue un programa con alta pertinencia para el contexto nacional que se vivía en el momento.

4.2 HALLAZGOS SEGÚN ANÁLISIS DEL CRITERIO DE EFICACIA

El criterio de eficacia definido según la OCDE (2019) como el grado en que la intervención ha logrado o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados (pág. 10). Por consiguiente, esta evaluación ha permitido determinar si la intervención ha logrado o no el cumplimiento de los objetivos que la constituyen y el grado de ese cumplimiento

Asimismo, en el análisis del criterio de eficacia se da respuesta a las interrogantes: ¿En qué medida contribuyó el Programa Proteger a la mitigación de la problemática económica provocada por el Covid-19? y ¿De qué forma la gestión administrativa del Programa Proteger propicio un cumplimiento efectivo de los objetivos para los cuales fue creado?

4.2.1 MEDIDA EN QUE EL BONO PROTEGER CONTRIBUYÓ A LA MITIGACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA PROVOCADA POR EL COVID-19 SEGÚN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El Programa Proteger buscaba una respuesta ágil ante el impacto socioeconómico que se empezaba a vivir y que además era pronosticado por la crisis que otros países europeos ya reportaban.

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. (MIDEPLAN, 2022, pág. 18)

En este sentido, las personas entrevistadas consideraron las transferencias monetarias no condicionadas como la medida más viable y universal de aplicar para mitigar la pérdida de poder adquisitivo de la población laboral y coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas. Su argumento se fundamenta en que era de preferencia darle al ciudadano el subsidio para que este lo utilizara en lo que más le conviniera, por ejemplo: alimentos, pago de servicios básicos, de forma tal que los canales de comercio se sostuvieran durante la crisis.

“El programa consideró la transferencia monetaria en efectivo como la respuesta más universal.” (Entrevistado 1)

“La razón por la que no se dieron paquetes de comida, es porque al hacer eso se destruyen los canales de comercio ya establecidos en una población. Sucede una reacción en cadena. Esta fue una de las razones de porque se eligió que fuera transferencia.” (Entrevistado 3)

“El espíritu del programa estaba bien, era bueno al darle una ayuda a las personas para solventar sus necesidades básicas.” (Entrevistado 5)

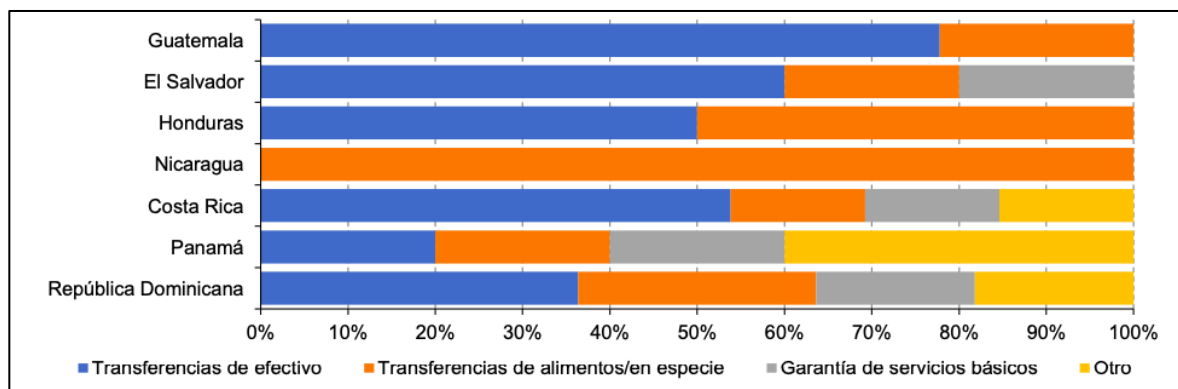
Por su parte, los participantes de ambos grupos focales coinciden con lo indicado por los entrevistados, pues el haber recibido una ayuda de tipo económica fue de gran utilidad para subsistir. Esta ayuda les permitió satisfacer necesidades básicas de alimentación, pago de servicios públicos y alquileres.

Dos de los participantes, señalaron que la ayuda percibida por el Bono, fue semejante a lo que habían dejado de recibir por su reducción de jornada, por lo que esto les fue de gran ayuda para continuar pagando sus obligaciones. Todos los participantes indicaron su preferencia por la ayuda económica y no hubieran preferido otro tipo de ayuda.

Aunado a lo anterior, durante la pandemia el empleo informal cayó en un 19%, comparado con la caída de un 8% del empleo formal, lo cual puso en evidencia la vulnerabilidad del mercado laboral informal, constituido por personas que no se tenían claramente identificadas y consideradas para hacer política pública, por lo que el uso de las transferencia monetarias directas a los que manifestaran su afectación era pertinente en el momento (MIDEPLAN, 2022, pág. 47).

Las transferencias monetarias fueron una de las disposiciones mayormente adoptadas para hacer frente al Covid-19, por parte de los países de Centroamérica y República Dominicana según las medidas tomadas al 18 de agosto del 2020. A esa fecha, las medidas de protección social más adoptadas en la etapa inicial para hacer frente a la pandemia, fueron específicamente tres: transferencias en efectivo, transferencias de alimentos y garantías de servicios básicos (CEPAL, 2021), tal como se visualiza en la siguiente figura:

Figura 16. Medidas de protección social adoptadas por Centroamérica y República Dominicana (al 18 de Agosto de 2020)



Fuente: Datos tomados de las Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA (CEPAL, 2021)

Por otra parte, MIDEPLAN en el Informe de Final de Evaluación del Programa Bono Proteger identifica que el planteamiento de esta intervención mediante el uso de las transferencias monetarias era pertinente y coherente para mitigar la pérdida de recursos en los hogares generados ante la pandemia (MIDEPLAN, 2022, pág. 10).

Por lo que con base en lo hasta aquí identificado en el hallazgo, en relación con el diseño del Bono Proteger basado en la virtualización y el uso de transferencias monetarias, se considera como eficaz dado que le permitió afrontar a los beneficiarios que lo percibieron la atención de sus necesidades básica impidiendo así una caída abrupta en su economía.

4.2.2 GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

4.2.2.1 NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO N.º1: SUBSIDIO TEMPORAL COMO MEDIDA PARA COADYUVAR A LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS

- a) Dotar a las personas beneficiarias de un subsidio temporal de desempleo para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el Estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por el Covid-19. (Poder Ejecutivo , 2020)

El satisfacer las necesidades básicas de la población afectada, mediante la dotación del subsidio temporal es el primer objetivo planteado por el Programa Proteger. Es así como fue necesario que dentro del diseño del programa, se delimitara la población beneficiaria constituida no solo por trabajadores despedidos o con reducción de jornada, sino por trabajadores informales e independientes. Lo anterior pese a que no se contaba con certeza de la cantidad de personas que estarían siendo afectadas por esta última condición.

La percepción de las personas entrevistadas es que durante el periodo en que las personas recibieron la ayuda económica, el Programa Proteger logró satisfacer las necesidades básicas del momento.

“El Bono Proteger está siendo evaluado por el MIDEPLAN. El cual realizó una encuesta bastante representativa de las personas que recibieron el Bono y de los que no recibieron el Bono. Parte de los resultados, evidencian que un alto porcentaje de las personas manifiestan que el Bono les ayudó a sopesar necesidades básicas de la pandemia.” (Entrevistado 1)

“Si cubrió las necesidades. Puede que existan casos en que el dinero entregado no se utilizará para el fin que fue creado pero esa situación ya no está en nuestro alcance. He escuchado de casos en la prensa en donde el Bono sirvió como ayuda para crear un emprendimiento que brindo sustento a una familia afectada.” (Entrevistado 2)

“La mayoría de personas utilizaron los recursos para alimentación, pago de alquiler y pago de servicios públicos. Opinaron que el monto les permitía atender las necesidades básicas.” (Entrevistado 3)

“Con dicho subsidio, algunas familias lograron subsistir. Pues con esos 125mil colones al menos lograron comprar arroz y frijoles.” (Entrevistado 4)

Lo señalado por las personas entrevistadas coincide con la Contraloría General de la República (CGR), la cual indicó que el Bono Proteger tuvo efectos positivos en los beneficiarios en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas:

Se determinó que los beneficiarios, en comparación con quienes no recibieron el bono, tenían mayor posibilidad de hacer las tres comidas diarias (entre 6 y 8, 6 puntos porcentuales -p.p.- mayor), pagar los servicios de electricidad (entre 8,5 y 11,8 p.p. mayor), agua potable (entre 9,2 y 10,0 p.p. mayor), teléfono (entre 8,5 y 11,5 p.p. mayor) e Internet (entre 10,5 y 13,6 p.p. mayor.), así como haber emprendido alguna actividad económica para generar ingresos extra (entre 8 y 18 p.p.). En general, quienes recibieron el Bono Proteger indicaron en mayor porcentaje que el dinero le alcanzó justo para suplir las necesidades básicas, sin grandes dificultades (entre 11,9 y 12,2 p.p. mayor), de manera complementaria, quienes no recibieron el beneficio tenían una posibilidad mayor de no suplir sus necesidades básicas (entre 8,6 y 18,61 p.p. mayor). Lo anterior, se relaciona con la contención del avance de la pobreza y la mitigación en la caída de los ingresos de las personas afectadas (CGR, 2020, pág. 25)

Asimismo, de los 13 beneficiarios que participaron de los grupos focales, 12 beneficiarios indican que el Bono Proteger les fue de gran ayuda, coinciden en que sin esta ayuda no hubiesen podido hacer frente a los gastos y necesidades del momento. Uno de los beneficiarios indicó que hubiera preferido recibir un monto mayor ya que le fue difícil solventar sus necesidades.

Una vez que se delimitó la población meta, considerada como “amplia” según la evaluación del Programa Bono Proteger (MIDEPLAN, 2022, pág. 49); se establecieron parámetros de priorización para la asignación del subsidio y se revisaron las solicitudes conforme a los requisitos. Posteriormente, el programa inició con la distribución del subsidio a 724 330 personas en al menos un evento de pago; alcanzando el 69.81% de las 1 037 389 de solicitudes recibidas (MTSS, 2022, pág. 5).

Sin embargo, a pesar de la alta cobertura sobre la población solicitante, se presentaron debilidades en la gestión del programa, principalmente en términos de cobertura y focalización, así señalado por la CGR:

Respecto a la cobertura y focalización del programa se identificaron ineficacias como alta su cobertura, potenciales filtraciones, posibles errores de pago en un

mismo mes y pagos de más. Esto implica una afectación negativa a las personas que no se les otorgó el bono con las características de calificación, quienes no lograron satisfacer incluso necesidades básicas y una posible afectación al erario público. (CGR, 2020, pág. 15)

Las entregas erróneas que se detectaron representaron un porcentaje alto para un programa social basado en una plataforma tecnológica. En la siguiente tabla, la CGR muestra la cantidad de personas que de abril a julio del 2020 probablemente recibieron el subsidio sin ser un verdadero potencial beneficiario.

Tabla 10. Posibles personas que recibieron el Bono Proteger con algún impedimento. Abril – Julio, 2020.

Mes	No calificaban para el bono	Privadas de libertad	Con ingreso del Estado constante	Sin afectación en SICERE	Con otra ayuda del Estado	Con pensión	Fallecidas	Cédulas Inválidas
Abril	4.088	0	39	3.862	197	43	0	0
Mayo	19.960	9	208	19.568	243	18	5	67
Junio	28.349	29	206	27.562	598	66	24	53
Julio	13.901	23	217	13.691	20	106	16	2
Total	66.298	61	670	64.683	1.058	233	45	122

Fuente: Recuperado de la CGR (CGR, 2020, pág. 18)

Lo antes señalado concuerda con el Informe de Final de Evaluación del Programa Bono Proteger de MIDEPLAN, el cual señala la existencia de fuga de recursos que no fueron otorgados a personas que realmente necesitaran el subsidio:

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 del programa que pudieron por ejemplo haberse destinado a personas que requerían el subsidio (MIDEPLAN, 2022, pág. 75) .

Esta situación generó que el subsidio se entregara a personas que realmente no cumplían con los requisitos para recibir el bono, provocando una limitación en cuanto a la cobertura para personas que si cumplían con los requisitos (CGR, 2020, pág. 18).

A su vez, como evidencia de la errónea gestión en cuanto a la distribución de los recursos, la Prensa Nacional ha publicado noticias afirmando “un total de 1.309 funcionarios públicos tienen un mes para devolver el dinero que recibieron como parte del subsidio denominado “Bono Proteger” (La República, 2022). Es decir de las 724 330 personas a las cuales se les otorgó el Bono, aproximadamente un 0,18% recibieron el subsidio erróneamente. Convirtiéndose esta cifra en recursos ejecutados de forma ineficaz.

Incluso, uno de los participantes del grupo focal 2, indicó tener conocimiento sobre dos personas que en el mismo hogar recibieron el Bono Proteger.

Por tanto, se concluye que el nivel de cumplimiento del primer objetivo del Programa Proteger fue parcialmente efectivo, dado que puede afirmarse que coadyuvó con la satisfacción de las necesidades de quienes lo recibieron. Sin embargo, existió una distribución de recursos que fueron entregados erróneamente a personas que no calificaban como beneficiarios, situación que generó una disminución en el otorgamiento de subsidios a quienes realmente lo necesitaban. Por lo que no se logra evidenciar un alto nivel satisfacción de necesidades básicas sobre la población objeto del Programa.

4.2.2.2 NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO N.º2: APOYO LABORAL Y ECONÓMICO COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN SOCIAL

b) Brindar a las personas trabajadoras opciones de apoyo laboral y económico que le permitan un cambio en sus condiciones laborales y una protección frente a los impactos socioeconómicos ocasionados por la Emergencia nacional provocada por el Covid-19. (Poder Ejecutivo , 2020)

En relación con el objetivo N.º2 del Programa Proteger, no fue posible evidenciar el cumplimiento de este objetivo debido a que no se encontró suficiente información documental que respalde la puesta en ejecución y los resultados obtenidos.

En concordancia con lo mencionado, la metodología de evaluación utilizada por MIDEPLAN para realizar el informe final de evaluación del Programa Proteger excluyó la valoración de los objetivos 2 y 3, indicando:

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 (MIDEPLAN, 2017, pág. 30)

A su vez, las personas entrevistadas, concuerdan que lo planteado en este segundo objetivo fue muy ambicioso. Su origen radica en la donación de 50 mil becas:

“El objetivo N.º2 se planteó en el marco del aprovechamiento de una donación que Coursera le hace al país de 50 mil becas para reforzar habilidades de personas afectadas por la pandemia mediante el autoaprendizaje por medio de esta plataforma. Esa fue la ventaja de oportunidad que vimos para crear ese objetivo y aprovechar esa donación. No se puede concluir que la reconversión de competencias de las personas afectadas se lograra por medio de ese objetivo, dado que el alcance era muy poco, en realidad, fue un objetivo muy amplio para lo que se logró, porque no generó una protección frente a los impactos socioeconómicos.” (Entrevistado 1)

“Para este objetivo se contó con el apoyo de Coursera y a las personas que tuvieron el bono y que se vieron afectadas laboralmente podían optar por esa capacitación de manera que se pudieran perfilar para reincorporarse al mercado laboral; por tanto, este objetivo si se trabajó, aunque lamentablemente por la cantidad de cupos no todos pudieron obtener este beneficio y de esta manera pudieran regresar a su condición laboral anterior o una mejor.” (Entrevistado 2)

“En relación con el apoyo laboral considera que el alcance fue limitado.” (Entrevistado 3).

“El programa era algo como de ya, muy básico. PERO para poder aplicar lo dicho en el objetivo b y c debió haber una sinergia entre el Bono Proteger y lo que pasaba con las personas después.” (Entrevistado 4).

A su vez, los 13 participantes de los grupos focales coinciden que el Programa Bono Proteger no ocasionó un cambio en su condición económica, únicamente les coadyuvó con las necesidades básicas y el pago de servicios públicos del momento.

En concordancia con las personas entrevistadas y señalamiento de los grupos focales, la CGR refuerza el incumplimiento de este objetivo cuando afirma:

El Bono Proteger no ha logrado efectos estadísticamente significativos en las variables con potencial para impactar estructuralmente en los niveles de pobreza, tales como, retomar estudios o carrera y la búsqueda de opciones de trabajo (CGR, 2020, pág. 25).

Bono Proteger tiene efectos positivos en los beneficiarios en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas pero no tiene efectos en variables como estudio y búsqueda de empleo (CGR, 2020, pág. 25).

Al respecto, el insuficiente seguimiento sobre los beneficiarios para ofrecerles o incorporarlo en la gama de programas de capacitación y empleo ha repercutido en que el Bono Proteger no está teniendo efectos en temas de empleabilidad y capacitación (inicio de cursos o se continúe con la carrera), aun con iniciativas como los cursos en la plataforma Coursera (CGR, 2020, pág. 26).

Por lo anterior, no fue posible precisar evidencia que demuestre el nivel de cumplimiento del segundo objetivo del programa. Se concluye un bajo nivel de efectividad, dado que los resultados han sido poco tangibles para la población afectada y documentalmente no ha sido posible verificar algún tipo de evaluación o medición de cumplimiento.

Aunado a lo anterior, al ser un objetivo que se plantea “con base en una donación de becas” (Entrevistado 1), se considera que debió haber sido planteado como una actividad o tarea por ejecutar del programa y no como un objetivo independiente. “Ambos objetivos el b y c, debieron ser una fase dos que nunca se dio, porque se concentraron los esfuerzos en ver la fase 1 del programa” (Entrevistado 4).

4.2.2.3 NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO N.º3: PROMOCIÓN DE LA REINSERCIÓN LABORAL

c) 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, poniendo a disposición de la población registrada en el marco del Sistema Nacional de Empleo, servicios de empleo, entre los que se encuentran la capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros. (Poder Ejecutivo , 2020)

Con respecto al cumplimiento del objetivo N.º3 del programa, sobre la reinserción laboral de las personas que fueron beneficiarias del Bono Proteger, se determinó que este objetivo no fue planificado adecuadamente ya que no se contaba con un consentimiento informado para poder utilizar los datos y vincularlos con la Agencia Nacional de Empleo, de manera que pudieran ver su perfil laboral y académico y así analizar las opciones que tenían según fuera la demanda laboral.

Como parte de las respuestas de las personas entrevistadas, se reconoce que existió una limitante para poder utilizar los datos de la población beneficiaria para los fines que se consideraron:

“Al plantear este otro objetivo, se tuvo que estar en constante comunicación con la PRODAH B para ver si se podía enviar un comunicado a las personas para que se registraran en la plataforma cuando las personas no habían dado la autorización para poder hacerlo” (Entrevistado 1)

“Este es un objetivo que tiene que ver con acciones que pretendían trasladar toda esta población algo que en ese momento estaban haciendo como la agencia nacional de empleo. Ellos pensaban que pasaban toda esta población a esta agencia, se les enviaba un link para que llenar sus datos y así en esta agencia pudieran ver su perfil laboral y académico, ver las opciones que tenían según

demanda laboral, poder darles capacitación. Sin embargo, esto fue paralizado en razón de esas medidas restrictivas del uso de la información” (Entrevistado 3)

A su vez, beneficiarios del Bono Proteger afirman que el Programa tampoco les colaboró en promover su reintegro a la vida laboral. Tres participantes de los grupos focales indicaron: “en mi caso, duré más de un año sin trabajo”, “sigo sin trabajo, solo he tenido trabajos ocasionales”, “soy trabajadora independiente y no hubo oportunidad de que el subsidio me ayudara ampliar mi negocio”. Una de las participantes afirmó haber recuperado a los tres meses su trabajo, sin embargo fue porque su jefatura le convocó de nuevo a trabajar, no porque el Programa Proteger tuviera alguna implicación.

Ligado a lo anterior, la CGR señaló que la población beneficiaria del Programa Proteger busco oportunidades de empleo de manera individual y no por una estrategia desarrollada propiamente por el Programa:

Las personas podrían estar satisfaciendo sus necesidades básicas solo durante el periodo del beneficio, pues posterior a él, no cuentan con las herramientas necesarias para reinsertarse en una economía que presenta cambios de fondo derivados de la pandemia. Sin embargo, han emprendido acciones de generación de ingresos extra, más por iniciativa propia que por un mecanismo formal de la Administración, pero estos puede ser empleos informales o temporales, por cuanto no se denotaron efectos en la búsqueda formal de empleo (CGR, 2020, pág. 26).

En los grupos focales, únicamente dos de los 13 participantes indicaron haber sido contactados meses después por el MTSS para recibir capacitación. De ellos, uno de los participantes ya no pudo recibir la capacitación debido a que era requisito no encontrarse trabajando. Otro de los participantes si logró cursar una beca de inglés mediante la plataforma Empléate.

Asimismo, tal como se indicó en el análisis del objetivo N.º2, resulto débil la obtención de información relacionada con el cumplimiento de este objetivo. Por tanto, se concluye que el nivel de cumplimiento del tercer objetivo, al igual que del segundo objetivo es un bajo nivel de efectividad.

También, se considera que los servicios originalmente planteados en el objetivo 3 (capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios), hubiera sido conveniente desarrollarlos en un programa social distinto al Programa Proteger. Lo anterior, en razón de que la creación del Programa Proteger nació en un contexto de incertidumbre cuya principal atención radicaba en la atención de la crisis económica originada por la pandemia, por lo que los servicios antes mencionados, en su conjunto, se prestan para el desarrollo de un programa que impulse el desarrollo de la fuerza laboral costarricense, no solamente ante contextos de emergencia nacional.

Seguidamente, se presenta una tabla resumen sobre el nivel de cumplimiento de los tres objetivos antes analizados:

Tabla 11. Síntesis del nivel de cumplimiento encontrado para los objetivos del Programa Proteger.

Objetivo planteado	Nivel de cumplimiento encontrado	Acciones ejecutadas	Oportunidades de mejora identificadas
N.º1: Subsidio temporal como medida para coadyuvar a la satisfacción de necesidades básicas	Parcialmente efectivo	- Entrega de subsidio temporal a personas que fueran identificadas como beneficiarios según criterios establecidos mediante el Decreto Ejecutivo 42305.	- Mejora en la cobertura y en el proceso de identificación de beneficiarios del programa.
N.º2: Apoyo laboral y económico como medida de protección social	Bajo nivel de efectividad	-Ejecución de 50 mil becas otorgadas por Coursera. -No se identificaron más actividades que soporten el cumplimiento de este objetivo.	- Delimitación de objetivos con actividades, metas e indicadores medibles. - Este objetivo hubiera sido conveniente desarrollarlo en un programa social distinto al Programa Proteger

Objetivo planteado	Nivel de cumplimiento encontrado	Acciones ejecutadas	Oportunidades de mejora identificadas
N.º3: Promoción de la reinserción laboral	Bajo nivel de efectividad	-No se identificaron actividades que soporten el cumplimiento de este objetivo.	- Delimitación de objetivos con actividades, metas e indicadores medibles. - Este objetivo hubiera sido conveniente desarrollarlo en un programa social distinto al Programa Proteger

Fuente: Elaboración de propia.

4.2.3 GESTIÓN DEL PROGRAMA PROTEGER

4.2.3.1 GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA PROTEGER Y SU CORTA DURACIÓN

La implementación del Programa Proteger contribuyó con la satisfacción de las necesidades básicas de aquellas personas que lograron recibir dicho subsidio. Sin embargo, no se tiene evidencia de que esta intervención pública fuese un gestor de cambio que viniera a mitigar la problemática económica que ya venía en detrimento desde antes de la pandemia.

En concordancia con lo anterior, la socióloga Juliana Martínez, especialista en política social comparada, destaca que “el Bono Proteger fue especialmente exitoso pues atendía las necesidades de las capas medias, no necesariamente de quienes están en pobreza” (SEMANARIO UNIVERSIDAD, 2022). Asimismo, la reconocida socióloga cuestiona el accionar del gobierno señalando que el Programa Proteger no vino a reducir la pobreza, sino sostener la clase media, sin embargo, esto vino a incrementar las desigualdades:

El programa de Bonos Proteger sirvió para paliar la pobreza por unos meses, pero su corta vida hizo crecer desmedidamente la desigualdad, tendencia que aún hoy continúa. (SEMANARIO UNIVERSIDAD, 2022).

En Costa Rica el resultado de las políticas con que se atendió la crisis sirvió para un aumento de la desigualdad entre los sectores más vulnerables y los más privilegiados, ya que la política tributaria no ha servido para redistribuir los recursos existentes. (SEMANARIO UNIVERSIDAD, 2022).

Asimismo, en relación con la gestión del Programa Proteger con base en los resultados hasta ahora analizados, se califica como parcialmente efectiva la gestión dado que sumado al nivel parcial de cumplimiento de los tres objetivos anteriormente desarrollados y los resultados más recientes que demuestran gestiones de cobros por sumas pagadas de más a personas que realmente no calificaban como beneficiarios, no se puede concluir que esta intervención tuviese una gestión pública adecuada.

“Esto se señaló desde el primero hasta el último informe de Auditoría, durante el tiempo del programa siempre estuvieron presente las debilidades en cuanto a la gestión administrativa a pesar de que reiteradamente se les hizo ver que no era correcta esa gestión administrativa.” (Entrevistado 5)

“No hubo una adecuada gestión administrativa, señalado así en los informes de esta auditoría. La auditoría mantuvo desde el principio las debilidades de la gestión. Se ampararon en la declaratoria de emergencia, creyendo que con ello se podía omitir las formalidades o los controles. Ellos podían acelerar los procesos, pero no podían omitir la generación de evidencia de todo el proyecto.” (Entrevistado 6)

“Al obtener resultados de filtraciones de personas que recibieron el bono erróneamente, es lo que lleva a concluir que el programa no realizó una buena gestión administrativa.” (Entrevistado 7)

En la prensa del 15 de junio de 2022, se publicó una noticia referente subsidios otorgados a personas funcionarias públicas:

La Presidencia de la República anunció este miércoles que investigará a 1309 funcionarios públicos que recibieron ilegalmente el Bono Proteger en el año 2020. (DELFINO, 2022)

A su vez, se considera que la administración financiera del Bono Proteger debió concentrarse en una única institución, permitiendo un mejor y mayor control financiero:

“Considera que los recursos debieron haber estado en una sola instancia y haberse pagado por una sola vía. Pero el haber tenido recursos asignados a una institución y luego a otra y tener que separar a la población para pago fue lo que de alguna forma colaboro a que hubieran más errores.” (Entrevistado 4)

En vista de lo desarrollado y de las irregularidades ocurridas en el otorgamiento de este subsidio, no existe concordancia con la opinión de uno de los entrevistados, quien en el momento de su entrevista al consultarle sobre la gestión del Bono Proteger indicó “considero que se hizo un muy buen trabajo” (Entrevistado 2).

4.2.3.2 INFORMACIÓN BASE UTILIZADA EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA PROTEGER

En relación con el alineamiento del diseño del Bono Proteger con la realidad económica del país, no es posible determinar que el diseño de esta intervención pública permitiera un desarrollo eficaz del Programa. Lo anterior dado que no se logra evidenciar durante el desarrollo de esta investigación que la información base consultada por el Programa Proteger, proveniente del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), fuese una información confiable, actualizada y de calidad para la toma de decisiones.

La información contenida en dicho sistema, fue utilizada como medio de verificación para identificar criterios de priorización para la selección de los beneficiarios en variables como condición de pobreza, jefatura de hogar, sexo de la jefatura de hogar y discapacidad, tal como lo señaló MIDEPLAN:

Figura 17. SINIRUBE como medio de verificación

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. Deciles I y II: Menor ₡275.799 2. Deciles III al VIII: Entre ₡275.800 a ₡674.128 3. Deciles 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: Recuperado de MIDEPLAN (MIDEPLAN, 2022)

Mediante entrevista, fue posible verificar el uso que se le dio a SINIRUBE:

“Los recursos ingresaron hasta el 31/07/2020 por lo que para esa fecha ya se tenía mucha gente esperando, por lo que era realmente necesario priorizar, para ello fue útil la información por ejemplo de SINIRUBE, la cual permitía saber si la persona era jefa de hogar adulto mayor, si tenía alguna discapacidad, si tenía alguna condición socio económica prioritaria.” (Entrevistado 3)

No obstante, según la investigación realizada el uso de la información proveniente de SINIRUBE como base para la planificación y toma de decisiones arroja un hallazgo de debilidad según las características de la información utilizada. Aspecto comentado:

“En SINERUBE no había información 100% certera porque la falla posiblemente podría venir desde las empresas o desde las instituciones que debían de reportar.” (Entrevistado 4)

“SINERUBE no maneja información actualizada, lo han dicho muchos informes de la CGR.” (Entrevistado 6)

La Contraloría General de la República en el Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre la Funcionalidad y Operación del SINIRUBE, señaló:

Existen debilidades en el control de la actualización de información que repercuten sobre su procesamiento y utilidad para la toma de decisiones y podrían afectar la oportuna asignación de recursos para mejorar la calidad de vida de los posibles beneficiarios de ayudas del Estado. (CGR, 2020, pág. 16)

Dicho aspecto, fue concluido con base en la información analizada en dicho informe por el periodo del 01 de enero 2019 al 30 de junio 2020, periodo en el cual se contempla el inicio de la pandemia y por ende, coincide con el tiempo de previo y posterior al inicio de la misma.

Según lo anterior, la información utilizada proveniente por SINERUBE no contaba con la confiabilidad requerida para la toma de decisiones. En dicho informe, la CGR determina como parte de sus hallazgos en cuanto a la funcionalidad del sistema:

Un 95% (75/79) de las instituciones usuarias del sistema no remiten con la frecuencia convenida al SINIRUBE la información requerida para actualizar la base de datos. Además, se visualizan casos en que el personal del SINIRUBE, encargado de actualizar la información proveniente de las instituciones, se atrasa en la carga de información; de manera que el sistema no se actualiza con la prontitud debida. En esa misma línea, un 32,1% (68/211) de los usuarios perciben que el sistema no cuenta con información actualizada y ajustada a la realidad. (CGR, 2020, pág. 9)

Este aspecto, permite concluir que la información utilizada para la selección de los beneficiarios no cumplía con los atributos fundamentales de la calidad de la información establecidos en las Normas de Control Interno para el Sector Público:

5.6 Calidad de la información

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

5.6.1 Confiabilidad La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

5.6.2 Oportunidad Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.

Por otra parte, el diseño del Bono Proteger tenía como población meta toda aquella persona trabajadora cuya condición laboral hubiese sido afectada por la declaratoria de emergencia y las medidas restrictivas que el Estado hubiese impuesto. En este sentido, parte de esa población trabajadora se encontraba en condición informal e independiente por tanto, aparece en medio de la crisis una población no contabilizada por el Estado, dejando en evidencia la ausencia de política pública para esta población:

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. (MIDEPLAN, 2022, pág. 47)

En concordancia con lo descrito, tres personas del grupo focal fueron conocedoras de personas que recibieron el Bono Proteger sin realmente cumplir con los requisitos, indicando que el estado debería mejorar sus bases de datos para que puedan tener más certeza de corroborar la información de las personas solicitantes.

En razón de lo anterior, la gestión administrativa llevada a cabo para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Programa Proteger se considera parcialmente eficaz, debido que

no hay evidencia que permita concluir que la información utilizada para la selección de las personas beneficiarias cumpliera con los atributos fundamentales sobre calidad de la información base utilizada. Aspecto que también fue señalado por los entrevistados y participantes del grupo focal. Asimismo, tampoco se tiene evidencia relativa a que durante la planificación del diseño del Programa Proteger se tuviera con exactitud la cantidad de personas del sector informal que pudiesen solicitar dicho subsidio, dado que a la fecha del diseño del Programa Proteger el país no contaba con bases de datos que permitieran identificar una cantidad al menos aproximada de las personas que se encontraban en esta condición.

4.3 HALLAZGOS SEGÚN ANÁLISIS DEL CRITERIO DE EFICIENCIA

En este apartado, se analiza el criterio de eficiencia definido según la OCDE (2019) como el grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo (pág. 11). Por consiguiente, esta evaluación ha permitido determinar en qué medida los recursos humanos, financieros y materiales permitieron alcanzar de forma económica y a tiempo, los objetivos establecidos en el Programa Proteger.

Asimismo, en el análisis del criterio de eficiencia se da respuesta a la interrogante ¿En qué medida los recursos con que cuenta y el uso de ellos permitieron el cumplimiento de los objetivos del programa?

4.3.1 GRADO EN QUE EL USO DE LOS RECURSOS EXISTENTES CONTRIBUYÓ CON EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA PROTEGER

4.3.2 RECURSOS FINANCIEROS

Partiendo del primer objetivo de este programa social, relacionado con la entrega del subsidio económico temporal a las personas afectadas laboralmente a causa de la pandemia, se consultó a las personas entrevistadas su opinión en términos de eficiencia, en relación con el uso que se le dio a los recursos financieros, quienes manifestaron que financieramente la gestión había sido eficiente:

“Se tuvo una cobertura del 70%, utilizando el 99,6% de los recursos presupuestarios disponibles. Esto es de resaltar, ya que no existe un programa en el país que ejecute un 99,6% de los recursos.” (Entrevistado 1)

“Los datos mencionan que fue casi un 99.5% de los recursos que se asignaron, los ejecutados y otorgados y esto habla de una eficiencia financiera más allá del muy bueno. Todo proceso lleva sus etapas, la etapa de ejecución fue excelente.” (Entrevistado 2)

Lo manifestado por los entrevistados, es concordante con lo expuesto en el último informe del Programa Proteger, en el cual se indica que el Programa Proteger representó una inversión de ₡256,361 millones de colones, de los cuales se asignaron a beneficiarios ₡255,705, es decir, se tuvo una tasa de ejecución del 99,7%. Aunado a que las instituciones ejecutoras no requirieron incurrir en gastos administrativos u operativos extraordinarios (MTSS, 2022, pág. 37). En la siguiente Tabla se muestran los recursos disponibles, los recursos asignados y la tasa de ejecución de estos recursos por parte de las instituciones ejecutoras:

Tabla 12. Ejecución presupuestaria de las instituciones ejecutoras del Programa Proteger

Institución Ejecutora	Recursos disponibles (RD)	Recursos asignados a beneficiarios (RA)	Porcentaje de ejecución (RA/RD)
CNE	₡12.140	₡11.781	97%
IMAS	₡56,281	₡56,028	99.5%
MTSS	₡187,940	₡187,896	99.9%
Total	₡256,361	₡255, 705	99.7%

Fuente: Recuperado del MTSS (MTSS, 2022)

No obstante, para expresar niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos, no basta solo con demostrar datos de ejecución altos. En esta misma línea, lo manifestado por las

personas entrevistadas, así como las cifras mostradas, son contradictorias con lo expuesto por parte de la Contraloría General de la República y la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo. En datos generados por ambas instituciones, se logra identificar falencias que arrojan ineficiencia en el uso de los recursos financieros.

Si bien el Programa Proteger logró colocar casi el 100% del presupuesto asignado, la CGR determinó en una auditoría de carácter operativo realizada, errores en la asignación de los recursos, lo cual implicó la distribución errónea de este preciado recurso para la población que realmente lo necesitaba:

Se encontraron errores en la asignación del tipo de beneficio y no continuidad de los desembolsos en ciertos beneficiarios. Esto limita la eficiencia del bono pues se podía haber atendido a más hogares y personas necesitadas con los recursos disponibles (CGR, 2020, pág. 22).

Asimismo, la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo informó en el comunicado de prensa CP-021-2022-MTSS que existieron omisiones y fallas en la gestión del Programa Proteger, dentro de los cuales destaca la entrega de bonos a personas que eran una excepción según los criterios de escogencia establecidos:

Se detectó que el sistema de gestión del bono desde un inicio presentó problemas en la selección de los beneficiarios, pese a que las bases de datos externas los reportaban como funcionarios públicos, pensionados, privados de libertad y personas que ya recibían otros beneficios del Estado (MTSS, 2022).

En concordancia con lo citado por la CGR y la Auditoría de MTSS, la prensa nacional también ha puesto en evidencia las debilidades en la gestión de los recursos, el Banco Popular de Desarrollo Comunal indicó:

Depositó un total de ¢2.410.559.736,29 a las cuentas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), correspondientes a los recursos del Bono Proteger que no fueron retirados por los beneficiarios de esta ayuda en 2020, pero que habían

sido depositados en cuentas individuales generadas para este fin, por parte del Gobierno Central (DELFINO, 2022).

Así las cosas, se puede evidenciar que no es posible determinar un uso absolutamente eficiente de los recursos financieros con que contó el Programa Proteger, puesto que tampoco se tiene evidencia de que “hayan existido protocolos que establecieran el proceso para dar seguimiento y verificación para el otorgamiento de este beneficio” según afirma la Auditoría Interna del MTSS (MTSS, 2022).

Los anteriormente comentado, impide determinar que los recursos económicos utilizados en esta intervención, contribuyeran con el cumplimiento del primer objetivo planteado (dotar de un subsidio temporal), dado que la fuga de recursos evidenciada por los citados agentes de control, lleva a concluir que personas que realmente lo necesitaban, no recibieron el subsidio de desempleo.

Por otra parte, en línea con el uso eficiente de los recursos la catedrática Juliana Martínez plantea:

El problema es, dice Juliana Martínez, ninguno de los países usó el momento para ampliar o renovar de manera sostenible sus programas de asistencia social o hacer más justo su sistema tributario, por lo que pronto los recursos se agotaron y esas personas que habían sido sostenidas por la política pública se quedaron sin soporte alguno (SEMANARIO UNIVERSIDAD, 2022).

Por lo que con base en el criterio la Catedrática Juliana, el Programa Proteger vino a incrementar las desigualdades entre los sectores más vulnerables y los más privilegiados, haciendo ver que el Estado costarricense pudo haber utilizado una estrategia de renovación o empoderamiento de los programas sociales ya existentes, asegurando así de forma más razonable su existencia en el tiempo y una distribución de recursos más segura y focalizada.

4.3.3 RECURSOS HUMANOS

El Programa Proteger contó con la participación de recurso humano principalmente del MTSS e IMAS, así como de la CNE. En menor cantidad de Presidencia, Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN (MIDEPLAN, 2022).

Es destacable en esta intervención, que el personal utilizado correspondía a planilla ya existente, por lo que no fue necesario incurrir en un aumento de contrataciones para su implementación:

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 (MIDEPLAN, 2022, pág. 52).

En este sentido, se concluye que el uso del recurso humano fue eficiente, ya que no se tiene evidencia documental que permita señalar que la causa de los errores en el diseño o el bajo nivel de cumplimiento de los objetivos segundo y tercero del Programa Proteger fueran por motivos de recurso humano.

4.3.4 RECURSO TECNOLÓGICO

Según el informe final de evaluación del Programa Proteger “los recursos tecnológicos, tuvieron un rol preponderante en la gestión del Bono, especialmente en los procedimientos de solicitud, validación y entrega del mismo” (MTSS, 2022, pág. 55). Incluso uno de los entrevistados señaló que “la digitalización como puerta única fue positiva” (Entrevistado 3).

Asimismo, el informe de evaluación del Programa realizado por MIDEPLAN, indica como parte de sus conclusiones:

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 (MIDEPLAN, 2022, pág. 10).

En línea con lo citado sobre las alianzas público privadas, una de las personas entrevistadas afirmó:

“Se trabajó con alianzas público privadas. El objetivo de ello fue contar con una plataforma tecnológica que permitiera realizar la gestión de manera ágil.”
(Entrevistado 1)

De esta forma, se logra evidenciar la importancia y papel preponderante que tuvo el medio digital y virtual para lograr diseñar el programa y llegar a los beneficiarios. La crisis generada por la pandemia provocó una oportunidad para observar la capacidad del aparato estatal en temas relacionados con la digitalización en el sector público, la conexión digital entre sus instituciones y la simplificación de trámites en los servicios.

El Programa Proteger se apoyó en la estrategia de la digitalización y la simplificación de trámites, ya que el distanciamiento y el confinamiento condujeron hacia la necesidad de incurrir en trámites que no fueran presenciales y con el menor contacto posible. Incluso, el Programa logró alcanzar un nivel alto de bancarización en alianza con bancos estatales para beneficiarios que aún no formaban parte del sistema bancario nacional:

Un total de 203.160 personas beneficiarias sin cuenta bancaria se vieron incluidas en el Sistema Bancario Nacional, mediante coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Popular (MTSS, 2022, pág. 40).

Sin embargo, no es posible concluir un uso eficiente de los recursos tecnológicos debido a que desde el diseño del Programa Proteger existieron debilidades que impidieron una selección correcta de los beneficiarios, aspecto señalado por la Contraloría al indicar que “este programa tuvo un porcentaje alto de filtraciones para un programa social basado en una plataforma tecnológica” (CGR, 2020, pág. 18), que debió de haber realizado validaciones; a su vez la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo indicó su disconformidad en cuanto a que el sistema tuvo falencias en la parametrización que se le dio:

El sistema nunca fue funcional por cuanto este no fue parametrizado para que se otorgara el beneficio solo a la población beneficiaria" y hace alusión que, por el contrario, se parametrizó para que su otorgamiento se diera a razón de las exclusiones establecidas en el decreto de creación del bono (MTSS, 2022).

Asimismo, desde un inicio durante la planificación del programa no se consideró la importancia de que la administración pública en temas de generación, ejecución y resguardo de la información, tenga el control sobre la gestión de sus recursos:

“Este programa fue recargado en el MTSS y no se consideró que la institución tiene muchas limitaciones (desde el punto de vista tecnológico- de personal) que otras instituciones no tienen (como las Autónomas que tienen mayor disponibilidad de recursos técnicos y económicos), un proyecto similar en un futuro debe gestarse mediante una coordinación entre las mejores instituciones del estado para poder mejorar la gestión de estos programas y con esto también sus resultados. (Entrevistado 5)

No importa que se den alianzas privadas pero la administración debe estar en lo público, en el caso de proteger, las auditorías como la contraloría dependíamos de las bases de datos que nos daba el entre privado, quien administraba, generaba, ejecutaba y archivaba y el que decía únicamente aquí esta, esto gesto problemas para ejecutar las fiscalizaciones, si se puede obtener ayuda de las alianzas privadas pero la administración debe darse desde la administración pública. (Entrevistado 6)

A la fecha el MTSS no ha podido tener acceso a la base de datos que entregó la empresa privada. (Entrevistado 7)

Por lo que si bien, los recursos tecnológicos fueron de gran importancia y facilitaron la identificación de los beneficiarios y el otorgamiento de las transferencias, el uso de ellos fue parcialmente eficiente, debido al alto grado de filtraciones erróneas que sucedieron en la plataforma tecnológica y el hecho de que no se consideró en la planificación del diseño de

este programa los recursos con que el Ministerio de Trabajo contaba para el resguardo y posterior uso y mantenimiento de las bases de datos generados en este Programa Proteger.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.1 CONCLUSIONES

- a. Se debe mejorar en la planificación y diseño de programas sociales con objetivos realistas, establecidos bajo un claro escenario de la necesidad por atender y considerando los recursos disponibles en el momento de su diseño, de manera que la administración eficiente de esos recursos permita el cumplimiento de ellos y la generación de valor público por parte de las instituciones públicas que los ejecutan.
- b. El uso de datos correctos y confiables permite una mayor asertividad para la formulación de nuevas políticas públicas basadas en evidencia. Fomenta una cultura de rendición de cuentas y redirecciona la gobernanza del Estado hacia la eficiencia.
- c. Los programas de ayuda social y de empleo son una herramienta indispensable que contribuye con la reducción de la pobreza. Sus resultados son más evidentes y contundentes al ser programas que parten de políticas públicas claras y armonizadas, de forma tal que no se conviertan en programas individuales sino que trabajen de forma integrada. La integralidad de los programas de ayuda social contribuye a generar resultados que agregan valor público, es decir, que impacten de una manera positiva directamente en el ciudadano.
- d. La crisis provocada por el COVID-19 ha demostrado que en la actualidad para el Estado costarricense, así como lo ha sido para otros países, la gestión digital se ha convertido en una necesidad para la eficiencia, eficacia y pertinencia de la administración pública. El diseño de políticas públicas acertadas que realmente mitiguen las necesidades de la ciudadanía se encuentra correlacionada con la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información con que se cuente en la etapa de planificación.
- e. La implementación de soluciones digitales en las intervenciones públicas resulta una herramienta necesaria e innovadora. El Programa Proteger logró evidenciar que las plataformas digitales promueven la eficacia y la eficiencia de los programas sociales y permiten generar datos, la cual se convierte en un insumo esencial para la toma de decisiones, asimismo permiten expandir de forma más precisa la cobertura y focalización de la intervención.

- f. Se debe trabajar en desarrollar mecanismos que le permita al Estado generar interoperabilidad, analizar y producir datos para la toma de decisiones. La interoperabilidad en los sistemas del Estado Costarricense contribuye con la creación y el fortalecimiento de una gestión pública adecuada ya que el darle a los jerarcas la información en tiempo y forma adecuadas, se agrega valor a la toma de decisiones.
- g. Las transferencias monetarias ayudan a satisfacer necesidades básicas en escenario de emergencia en donde la fuerza laboral es afectada, sin embargo no es suficiente, es necesario que el Estado replantee su estrategia ante eventuales crisis, promoviendo de forma preventiva el fortalecimiento de programas sociales existentes. De esta forma se asegura razonablemente, la sostenibilidad de dichos programas sociales con el pasar del tiempo.
- h. Las instituciones públicas cuentan con distintas capacidades de recursos, debilidades y fortalezas en su gestión, aspectos que deben ser considerados a la hora de trabajar en coordinaciones interinstitucionales para propiciar que se gesten programas sociales más sólidos, con mejores controles y con menos debilidades.

5.1.2 RECOMENDACIONES

La evaluación realizada tiene como parte de sus objetivos específicos el generar recomendaciones que permitan mejorar el diseño y gestión de futuras intervenciones públicas que el Estado materialice en programas de ayuda social. Por lo que en esta sección se desarrollan recomendaciones desde una perspectiva de gestión pública para resultados.

a. **Planificación para resultados (PpRD) como estrategia para la construcción de sólidas Intervenciones Públicas**

El Estado como auténtico generador y propiciador del valor público, requiere tomar decisiones acertadas que se fundamenten en una robusta planificación. Por lo que una planificación bien fundamentada en la cual se consideren los elementos de seguimiento y evaluación, permitirá asegurar de forma razonable una gestión pública para resultados que propicie valor público.

En la planificación de intervenciones públicas, debe dejarse claramente definidas las actividades que permitirán ir monitoreando el avance y resultados de la misma. A su vez, es recomendable que las intervenciones públicas consideren la implementación de una estrategia de planificación para resultados (PpRD) como una estrategia que permita la transformación de recursos para atender las necesidades de la ciudadanía de una forma más eficiente, efectiva y económica:

La PpRD tiene un carácter estratégico, operativo y participativo que permite guiar, conducir y orientar las acciones de desarrollo integral para la creación de valor público. Constituye una guía porque plantea las estrategias que se deben ejecutar para la obtención de los objetivos, orienta porque sugiere la forma más acertada para ejecutar las estrategias y conduce porque dirige e impulsa la ejecución de las estrategias. (MIDEPLA, 2016, págs. 24-25)

Según MIDEPLAN, la planificación para resultados tiene las funciones de: prospectiva, de coordinación y concertación, de evaluación y seguimiento. Estas funciones se consideran de gran relevancia para el éxito en la implementación de las intervenciones públicas desde la siguiente óptica:

La función prospectiva: esta distingue a la planificación, debido a que permite construir una visión a futuro, es decir a un plazo determinado. Asimismo, permite “incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos” (MIDEPLA, 2016, pág. 26).

La función de coordinación y concertación: el éxito de una intervención pública no lo garantiza una estructura técnica, puesto que sin la coordinación y concertación de los actores claves en dicha intervención, se está ante la formulación de un programa que no tendrá un nivel de eficiencia y eficacia contrario a un programa que sí logre considerar la opinión de sus actores. Dicha función guarda relación con la evidente coordinación interinstitucional que en el caso del Programa Proteger hizo posible su ejecución en tan poco tiempo.

Finalmente, la tercera y muy necesaria función es la evaluación y seguimiento: la acción de evaluar permite identificar en qué medida los objetivos planteados se logran alcanzar mediante el análisis de los resultados generados. Mientras que el seguimiento permite de forma paralela a la ejecución ir alertando el Estado y la calidad del desempeño de la intervención.

b. La calidad y confiabilidad de la información es proporcional a las inconsistencias que puedan generarse durante las intervenciones públicas.

Para alcanzar una gestión pública pertinente y oportuna, se requiere lograr la capacidad de comunicación entre los sistemas de información de las distintas instituciones del Estado. Dicha comunicación debe ser posible en distintos formatos y con distintos datos, de forma tal que la información pueda ser compartida entre las instituciones, accesible, actualizada y comprensible para el usuario. Este aspecto requiere la atención de las instituciones públicas no solo desde un nivel técnico, sino también desde un nivel operativo puesto que las instituciones deben ocuparse en la creación de procedimientos ágiles que posibiliten la interconexión de información confiable.

En este sentido, incentivar la interoperabilidad en los sistemas del Estado Costarricense contribuye con la creación y el fortalecimiento de una gestión pública adecuada ya que el darles a los jefes la información en tiempo y forma adecuadas, agrega valor a la toma de decisiones:

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, 2021, pág. 82)

A su vez, en relación con la formulación de programas de ayuda social, el lograr consolidar sistemas de información de protección social de calidad, generará como consecuencia positiva el promover que esta información sea efectivamente usada para diseñar, implementar y evaluar las intervenciones públicas.

Un claro ejemplo de la importancia de la información para la toma de decisiones, lo representó la población informal de trabajadores que optó por solicitar el Bono Proteger, pues era una población de cuantía fantasma, condición que representa ser una población no precisamente contemplada en la construcción de políticas públicas:

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. (MIDEPLAN, 2022, pág. 47)

La información confiable contribuye con la generación de intervenciones más adecuadas, orientadas y focalizadas. Los datos correctos ayudan a perfilar las intervenciones públicas de forma más acertada.

c. Reducción de la fragmentación de los programas de protección social y de empleo

La crisis generada por el Covid-19 puso en evidencia la carencia en la efectividad de las políticas públicas enfocadas en la reducción de la pobreza.

La estrategia país para el enfrentamiento de crisis de Estado, tal como sucedió con el Covid-19, no puede estar basadas únicamente en mecanismos de reacción que desencadenan el otorgamiento de transferencias monetarias mediante la creación de nuevos programas de ayuda, sin considerar fortalecer los existentes.

Se requiere de una planificación preventiva más robusta, estructurada mediante políticas

públicas a nivel país que impulsen la reducción de la fragmentación entre los programas de protección social para que de esta forma se logre aumentar la eficiencia en los resultados de su gestión, aumentar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta para la reducción de la pobreza.

Esta visión la ha tenido presente el Banco Mundial, el cual ha señalado:

La reducción de la fragmentación entre los programas, actores y niveles de gobierno permite reducir las ineficiencias, aumentar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta frente a los riesgos. (Banco Mundial, 2012, pág. 14).

Es Estado costarricense quien está llamado a fortalecer o formular programas de ayuda social que prevengan las desigualdades e incluso, que de forma preventiva puedan colaborar con aminorar impactos económicos y sociales ante eventuales crisis.

A su vez, en relación con la importancia de reducir la fragmentación de los programas sociales, Martínez en una investigación que realice comparando las transferencias monetarias de emergencia formuladas en los países de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, comenta que para el caso de nuestro país, en vez de haberse fortalecido los programas de ayuda social existentes, se generó el Programa Proteger sin analizar la continuidad de dicho programa con el tiempo:

Además, los tres países tenían programas contributivos dirigidos a la población asalariada formal —el de Costa Rica considerablemente más amplio en cobertura (incluyendo incluso a trabajadores/as por cuenta propia) y suficiencia—. La respuesta social principal no se apoyó, sin embargo, en estos programas preexistentes sino en la creación de tres nuevos: Costa Rica creó el Bono Proteger, Guatemala el Bono Familia y El Salvador una transferencia sin nombre de 300 dólares. (Martínez, 2022, pág. 11)

Por lo que se considera que, para futuras tomas de decisiones en relación con la creación de programas sociales, se analice el fortalecimiento de los programas sociales existentes para así asegurar de forma razonable su existencia en el tiempo.

d. Aplicación del enfoque sistemático en los programas de protección social recomendado por el Banco Mundial

Los programas de protección social y empleo que se diseñan y orientan correctamente, a un costo razonable, contribuyen de forma más acertada para que los hogares vulnerables puedan afrontar riesgos en caso de producirse una crisis (Banco Mundial, 2012, pág. 12).

En este sentido, se recomienda que futuros programas de ayuda social adopten la aplicación de un enfoque sistemático, recomendado por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2012, pág. 16), el cuál reúne las siguientes características (las cuales conforman las siglas SMART):

- **Sincronización** entre los programas de ayuda social y de empleo.
- **Monitoreo**, evaluación y adaptación.
- **Asequibilidad**, es decir sostenible desde el punto de vista fiscal del país.
- **Respuesta** ante la crisis.
- **Transparencia** y Rendición de cuentas.

e. Intervenciones públicas que impulsen la transformación digital

Es relevante recomendar que las intervenciones públicas consideren las soluciones digitales o plataformas tecnológicas como instrumento para gestionar de forma más eficiente e innovadora.

Dicha recomendación, debe ir de la mano del trabajo de las autoridades encargadas de aminorar la brecha digital existente en el país.

La transformación digital no se trata únicamente de que las instituciones públicas adquieran tecnologías más potentes sino que conlleva un cambio de mentalidad de los funcionarios que conforman el aparato estatal. Es necesario desarrollar una cultura digital que llegue a convertirse en un estándar ante la formulación de intervenciones públicas (CGR, 2021, pág. 21). Esto permitirá utilizar lo digital como un medio que garantice una mayor cobertura,

mejor focalización de la intervención, mayor oportunidad en la gestión de la intervención y de forma paralela, la generación de datos que permita al Estado la formulación de políticas públicas más acertadas, con una población más precisamente identificada.

En el caso preciso de los programas basados en transferencias monetarias, la CGR señala los beneficios que se obtienen del uso de las soluciones digitales, promoviendo su aplicación:

El objetivo principal de las soluciones digitales es asegurar la implementación de las transferencias con oportunidad, seguridad y facilidad para el seguimiento, control y monitoreo. Por lo que, lejos de desmotivar el uso de plataformas digitales para la prestación de los servicios públicos, este Órgano Contralor invita a seguir bajo la línea de la Transformación Digital. (CGR, 2020, págs. 27-28)

Lo anteriormente señalado por la CGR, guarda relación con un manejo efectivo y eficiente de los recursos públicos, pues el uso de las soluciones digitales, bajo el criterio de un diseño bien planificado, permite asegurar razonablemente que la intervención pública se desarrolle en un ámbito de gestión pública para resultados eficiente, eficaz, económica y responsable.

f. **Establecimiento de controles en las intervenciones públicas aún bajo escenarios de emergencia e inesperados.**

Resulta importante y necesario recomendar que sin importar si la intervención es diseñada e implementada bajo escenarios de emergencia e incertidumbre, se establezcan desde su creación controles, mecanismos y herramientas que propicien y permitan que se valore la calidad del funcionamiento de la intervención durante el tiempo que la misma se mantenga en ejecución y posteriormente a su finalización.

“Tener certeza y seguridad, y control sobre los accesos, sobre el tipo de información, sobre la cantidad de la información. Es muy importante un monitoreo concomitante que debió realizarse para ir corrigiendo lo encontrado.” (Entrevistado 7)

El seguimiento a recomendaciones generadas por entes de fiscalización oportunamente permite que los programas sociales logren resultados pertinentes y más acertados.

g. Intervenciones Públicas comprometidas con la transparencia de la Información.

Impulsar y fortalecer la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información relacionada con programas sociales debe convertirse en uno de los mecanismos de control relevante que debe considerarse durante el diseño y la ejecución de cualquier programa social, alineado con el principio de transparencia activa establecido por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

El Estado pondrá a disposición, sin que necesariamente medie solicitud de los ciudadanos y las ciudadanas, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas. (CLAD, 2009, pág. 13)

Garantizar el derecho de acceso a la información es trascendental en la ejecución de programas sociales, esto permitirá visibilizar la manera en que se administran los recursos del programa, promueve la participación ciudadana e inevitablemente es un insumo para la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación.

De la misma manera, esta recomendación permitirá al fortalecer la transparencia, que se recupere la confianza de los ciudadanos y que se puedan prevenir actos de corrupción.

6. REFERENCIAS

- Programa Estado de la Nación. (2020). *Estado de la Nación 2020*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Poder Ejecutivo . (2020). Creación del Programa Proteger. N° 42305 - MTSS - MDHIS . Costa Rica .
- Crichigno, P. (1992). *Surgimiento del estado de bienestar y las políticas públicas en America Latina*. Recuperado el Marzo de 2021, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/32709-surgimiento-estado-bienestar-politicas-publicas-america-latina>
- MIDEPLAN-MINHAC. (2016). *Marco Conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Hacienda. Comisión interinstitucional. .
- Stockmann, R. (2015). *Evaluación y desarrollo de la calidad: bases para una administración de la calidad orientada hacia impactos*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.
- García López, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gestión-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Morra, L. y. (2009). *El camino para la obtención de resultados: Diseño y realización de evaluaciones*.
- Tapella, E. (2007). *El Mapeo de Actores Clave*.
- Morra, L. y. (2009). *El camino para la obtención de resultados: Diseño y realización de evaluaciones*. Washington. DC. USA.
- Echavarría, R. B. (2008). *Investigación, un camino al conocimiento*. EUNED.
- Patton, M. (2010). *Utilization-Focused Evaluation with Michael Quinn*.
- CHARME, E. C. (1981). *Cepal* . Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32425/D-07205.00_es.pdf?sequence=1
- Bhola, H. (1992). *LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS, PROGRAMAS Y CAMPAÑAS* . UNESCO.
- CGR. (2020). *Informe Auditoría Operativa sobre la Eficacia y Eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19 (DFOE-SOC-IF-00016-2020)*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- CGR. (2020). *Informe Auditoría de Carácter Especial sobre el diseño y control del Bono Proteger (DFOE-SOC-IF-00015-2020)*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- SCIJ. (1971). *Ley N° 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*. Recuperado el 3 de Junio de 2021, de

- http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=7060&nValor3=0&strTipM=FN
- MTSS. (2021). *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, infografías ¿Cómo lo solicito?* Recuperado el 3 de Junio de 2021, de http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/proteger5.jpeg
- Cepal. (2020). *Panorama Social de America Latina*. Santiago .
- SCIJ. (1955). *Ley Nº 1860, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=566&nValor3=609&strTipM=FN
- MH. (s.f.). *Ministerio de Hacienda*. Obtenido de Proyecto de Ley: Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas: https://www.hacienda.go.cr/docs/5a04cdc3a65cd_LEY%20DE%20FORTALECIMIENTO%20DE%20LAS%20FINANZAS%20PUBLICAS%20.pdf
- MIDEPLAN. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022*. Obtenido de <https://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo>
- CEPAL. (2021). *Informe Panorama Social de América Latina 2020*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- BCIE. (2020). *Centroamérica en Cifras Julio 2020*. Obtenido de [bcie.org: https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Report_Central_America_in_Figures.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Report_Central_America_in_Figures.pdf)
- BID. (2020). *Banco Interamericano del Desarrollo*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/coronavirus/safety-nets-vulnerable-populations>
- OCDE. (2019). *oecd.org*. (OCDE, Productor) Obtenido de <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>
- Reguant-Álvarez, M., & Torrado-Fonseca, M. (2016). El método Delphi. *REIRE, Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 9(1), 87-102.
- Argentina.go.ar*. (2020). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/consultar-fecha-lugar-y-medio-de-cobro-del-ife>
- Chile Atiende*. (2021). Obtenido de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/94077-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-universal>
- Chile Atiende*. (2020). Obtenido de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/78385-ingreso-familiar-de-emergencia>
- Banco Mundial. (2020). *worldbank.org*. Obtenido de <https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos>
- PRODAVINCI. (2020). *prodavinci.com*. Obtenido de <https://prodavinci.com/que-medidas-toman-los-paises-para-contener-y-mitigar-la-covid-19-y-como-afectan-a-los-ciudadanos/>

- ECDC. (2020). *Centro Europeo para el Control y Prevención de enfermedades*. Obtenido de <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-todays-data-geographic-distribution-covid-19-cases-worldwide>
- OMS. (2020). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de Información básica sobre la COVID-19: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>
- Banco Mundial. (2020). *Global Economic Prospects*. World Bank Group. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- FMI. (2020). *Fondo Monetario Internacional*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>
- CGR. (2019). *Desafíos en la creación de valor público de las Universidades Estatales*. San José, Costa Rica: Publicaciones Contraloría General de la República.
- MIDEPLAN. (2019). *Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- UCR. (2020). *Encuesta Actualidades 2020*. San José, Costa Rica: Escuela de Estadística.
- MIDEPLAN. (2017). *Guía de la teoría de la intervención*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUn5b6Q5mjqaTeZoKQyg>
- MTSS. (2021). *Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger*. San José, Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sauma, P. (2001). Aportes para una estrategia de reducción de la pobreza. . *En Economía y Sociedad*, 7-44.
- CEPAL. (2021). 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*.
- Banco Mundial. (2012). *Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades*. Washington, DC. © Banco Mundial <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12648>.
- CEPAL. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, serie Políticas Sociales, N° 238*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46484-america-latina-la-crisis-covid-19-vulnerabilidad-socioeconomica-respuesta-social>
- La República. (25 de Julio de 2022). *La Republica.net*. Obtenido de Gobierno exige a más de mil funcionarios devolver €158 millones del Bono Proteger: <https://www.larepublica.net/noticia/gobierno-exige-a-mas-de-mil-funcionarios-devolver-158-millones-del-bono-proteger>
- SEMANARIO UNIVERSIDAD. (15 de Junio de 2022). La corta vida del programa Bono Proteger disparó la desigualdad en pandemia . *Semanario Universidad*. Obtenido de <https://semanariouniversidad.com/pais/la-corta-vida-del-programa-bono-proteger-disparo-la-desigualdad-en-pandemia/>

- DELFINO. (15 de Junio de 2022). *Gobierno investigará a 1309 funcionarios públicos que recibieron ilegalmente el Bono Proteger*. Obtenido de <https://delfino.cr/2022/06/gobierno-investigara-a-1309-funcionarios-publicos-que-recibieron-ilegalmente-el-bono-proteger>
- MTSS. (2022). *Informe Final Programa Bono Proteger*. San José, Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, DNE-OF-56-2022.
- MTSS. (21 de Junio de 2022). *mtss.go.cr*. Obtenido de CP-021-2022 MTSS: https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2022/junio/cp_021_2022.html
- DELFINO. (27 de Julio de 2022). *Banco Popular devuelve ¢2.410 millones al Estado por fondos no retirados del Bono Proteger*. Obtenido de <https://delfino.cr/2022/07/banco-popular-devuelve-2410-millones-a-trabajo-por-fondos-no-retirados-del-bono-proteger>
- Martínez, F. J. (2022). *¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica*. Obtenido de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/01/DT_FC_60.pdf
- MIDEPLAN. (2017). *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLA. (2016). *Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- CGR. (2021). *Opiniones y Sugestiones: Costo inicial y lecciones del COVID-19: hacia una nueva Hacienda Pública (DFOE-AE-OS-00002-2021)*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2021). *Bono Familia: el programa modelo durante 2020*. Obtenido de <https://guatemala.gob.gt/bono-familia-el-programa-modelo-durante-2020/>
- INEC. (2021). *ECE. Encuesta Continua de Empleo, primer trimestre Enero - Febrero – Marzo 2021*. <https://admin.inec.cr/multimedia/ece-encuesta-continua-empleo-primer-trimestre-enero-febrero-marzo-2021-infografia>.
- MIDEPLAN. (2022). *Informe de evaluación del Programa Bono Proteger*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto de Estudios Fiscales. .
- CEPAL. (02 de Julio de 2020). *Informe Especial COVID-19 N. 4: Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Santiago, Chile: Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/comunicados/impactos-la-pandemia-sectores-productivos-mas-afectados-abarcaran-un-tercio-empleo-un>
- Kornblit, A. L. (2007). *Metodología cualitativa: modelos y procedimientos de análisis* (Vol. 2a. ed.). Buenos Aires: Biblios.
- Echavarría, R. B. (2002). *Investigación: Un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo y cuantitativo*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia .

- OIT. (2020). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de ILOSTAT explorer:
https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer11/?lang=es&segment=indicator&id=EAR_4MMN_CUR_NB_A
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- BCCR. (2019). *Memoría Anual 2019*. Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.
- CEPAL. (2019). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago : Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ONU. (2023). *Naciones Unidas en Costa Rica*. Obtenido de <https://costarica.un.org/es/about/about-the-un>
- Banco Mundial. (2020). *La Pobreza y la Prosperidad compartida 2020*. Obtenido de <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

7. ANEXOS

7.1.1 ANEXO I. CUESTIONARIO I APLICADO

La siguiente entrevista semiestructurada será aplicada con la finalidad de obtener información que permita evaluar el diseño e implementación del programa social Bono Proteger durante el periodo 2020 desde los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, que contribuyan a la toma de decisiones y a la gestión de otros programas de ayudas sociales.

Su persona ha sido identificada como parte fundamental en el proceso de implementación del programa, por lo que de antemano le agradecemos el conocimiento e información que nos comparta. Datos que serán relevantes para la formulación de la presente Evaluación titulada: *Evaluación del diseño y la implementación del Programa Social Bono Proteger durante el periodo 2020, bajo los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.*

Relación del entrevistado con el Programa Proteger:

1. En el marco del diseño e implementación del Programa Bono Proteger, podría indicarnos ¿En qué consistió su participación?

Evaluando la Pertinencia del Programa Bono Proteger

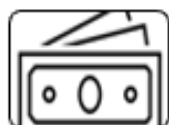
¿La intervención está haciendo lo adecuado?

2. Desde lo que usted conoce acerca del diseño e implementación del Programa Proteger ¿podría comentarnos cuáles fueron las razones para determinar que la implementación del Bono Proteger era la mejor opción para enfrentar la crisis económica y sanitaria producto del Covid-19?
3. ¿Considera usted que el Programa Proteger identificó adecuadamente las necesidades que debía subsanar para con sus beneficiarios? (pobreza, desempleo).
4. ¿Con base en que información fueron determinados los criterios para identificar si una persona sería beneficiaria o no de este Programa?
5. Durante el diseño del Programa Proteger, ¿se consideraron otros programas sociales similares ya implementados en otros países?
6. ¿Considera usted que el acceso al Programa Bono Proteger fue lo suficientemente accesible para la población objeto que se quería beneficiar con dicho Bono?

Evaluando la Eficacia del Programa Bono Proteger

¿La intervención está logrando sus objetivos?

7. Situándonos en el objetivo a del Programa Proteger:



a) Dotar a las personas beneficiarias de un subsidio temporal de desempleo para coadyuvar en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por el COVID-19.

Desde su perspectiva, ¿considera que la implementación del Programa Bono Proteger permitió satisfacer las necesidades básicas de los hogares beneficiarios minimizando el impacto de la

problemática económica y social provocada por el Covid-19? En caso de que su respuesta sea afirmativa,

¿Qué aspectos evidencian esa satisfacción de necesidades?

8. Situándonos en el objetivo b del Programa Proteger:



b) Brindar a las personas trabajadoras opciones de apoyo laboral y económico que le permitan un cambio en sus condiciones laborales y una protección frente a los impactos socioeconómicos ocasionados por la Emergencia nacional provocada por el COVID-19.

Desde su perspectiva, considera que la implementación del Programa Proteger ha brindado opciones de apoyo laboral y económico que generen un cambio en las condiciones laborales de los beneficiarios? ¿A su vez, su implementación han significado una protección frente a los impactos socioeconómicos ocasionados por la Emergencia?

9. Situándonos en el objetivo c del Programa Proteger:



c) 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, poniendo a disposición de la población registrada en el marco del Sistema Nacional de Empleo, servicios de empleo, entre los que se encuentran la capacitación y formación, intermediación y colocación, orientación, información, formalización laboral y la gestión electrónica de beneficios, entre otros.

Desde su perspectiva, ¿considera que la implementación del Programa Proteger ha promovido la reinserción laboral de las personas afectadas por la Emergencia Nacional?

10. Desde su conocimiento, ¿considera que la gestión administrativa llevada a cabo durante la implementación del Programa Proteger permitió generar resultados satisfactorios? Estos resultados ¿superan las expectativas o por el contrario deja lecciones aprendidas por implementar en futuros programas de ayuda social?

Evaluando la Eficiencia del Programa Bono Proteger

¿Se están utilizando adecuadamente los recursos?

11. ¿En qué medida la administración financiera de los recursos disponibles para la implementación del Programa contribuyeron con el alcance de los objetivos planteados?
12. Desde su conocimiento, ¿considera que fueron asignados eficientemente los recursos a la población beneficiaria?
13. Considera usted que el monto destinado como subsidio (62.500 o 125.000) fue un monto suficiente para que el beneficiario lograra satisfacer las necesidades básicas provocadas por la crisis sanitaria?

Interrogantes comunes (aspectos de interés para conclusiones)

En su opinión, ¿Qué aspectos críticos impidieron resultados de mayor impacto positivo en la implementación de esta intervención pública?

Para finalizar, en futuros programas de ayuda social que involucren la identificación de población beneficiaria y el otorgamiento de recursos: ¿Qué lecciones aprendidas implementaría?

- *Agradecemos su tiempo y espacio* -

7.1.2 ANEXO II. CUESTIONARIO I APLICADO CON ENFOQUE DE GESTIÓN

La presente entrevista será aplicada con la finalidad de obtener información que permita evaluar el diseño e implementación del programa social Bono Proteger durante el periodo 2020 desde los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, que contribuyan a la toma de decisiones y a la gestión de otros programas de ayudas sociales.

De antemano le agradecemos el conocimiento e información que nos comparta. La finalidad de esta entrevista es únicamente académica, los datos obtenidos serán uno de los insumos utilizados para la formulación de nuestro trabajo final de graduación titulado: *Evaluación del diseño y la implementación del Programa Social Bono Proteger durante el periodo 2020, bajo los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.*

Preguntas por aplicar en la entrevista:

Se consulta nombre y puesto del entrevistado.

Sección I. Preguntas relacionadas con la Pertinencia del Programa Proteger

Justificación de la sección: determinar qué elementos de la gestión pública deben considerarse en futuros programas de ayuda social al momento de su implementación.

1. Comente con base en su experiencia y conocimiento en el Programa Bono Proteger: ¿En relación con el diseño e implementación del Programa Proteger, considera usted que fue la intervención más adecuada para enfrentar la crisis económica y sanitaria del país producto del Covid-19?
2. ¿Considera usted que los criterios utilizados en el Programa Proteger para la identificación de las posibles personas beneficiarias fueron los adecuados? ¿Qué mejoras en el proceso de identificación de beneficiarios usted hubiera implementado?
3. Comente con base en su experiencia y conocimiento en el Programa Bono Proteger: ¿Considera usted que el acceso al Programa Bono Proteger fue lo suficientemente accesible para la población objeto que se quería beneficiar con dicho Bono?
4. Comente con base en su experiencia y conocimiento en el Programa Bono Proteger: ¿Qué elementos considera usted, deberían ser considerados en futuros programas de ayuda social para que la gestión pública desarrollada en dichos programas permita generar mejores resultados?

Sección II. Preguntas relacionadas con la Eficacia del Programa Proteger

Justificación de la sección: determinar si la gestión del Programa Proteger fue eficaz, es decir si la intervención logró los objetivos que se planteó

5. Comente con base en su experiencia y conocimiento en el Programa Bono Proteger: ¿Considera que la gestión administrativa llevada a cabo durante la implementación del Programa Proteger permitió generar resultados satisfactorios, pudo haberse desarrollado mejor o no permitió alcanzar los resultados esperados ?

Sección III. Evaluación de la Eficiencia del Programa Proteger

Justificación de la sección: determinar si la gestión del Programa Proteger fue eficiente, es decir si la intervención gestionó sus recursos adecuadamente.

6. ¿Considera usted que la administración financiera de los recursos disponibles para la implementación del Programa Proteger, fue la adecuada para contribuir con el alcance de los objetivos planteados en esta intervención?

Sección III. Lecciones aprendidas

7. Desde una óptica de gestión pública, ¿Qué lecciones aprendidas durante la ejecución del Programa podría mencionar para que sean consideradas en la implementación de futuros programas de ayuda social?

- ***Agradecemos muchísimo su tiempo y espacio*** -

7.1.3 ANEXO III. GUÍA PARA DESARROLLO DEL GRUPO FOCAL

1. Se inicia reunión virtual mediante herramienta de zoom.
2. Se procede con la lectura del consentimiento informado:

Consentimiento informado

Las estudiantes de la Universidad de Costa Rica, Rebeca Sáenz Gutiérrez y Juliana Arias Zeledón, se encuentran realizando su Trabajo Final de Investigación aplicada mediante una Evaluación al diseño y la implementación del programa Social Bono Proteger durante el periodo 2020, bajo los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia. Por consiguiente, en el entendido de los fines académicos de esta evaluación, solicitamos su consentimiento informado como participante del grupo focal dado el día xx de enero del 2023 a las 7 p.m., afirmando que:

- Su participación es voluntaria.
- Todo lo conversado será tratado de manera respetuosa de acuerdo con la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales N. 8968.
- Dan su consentimiento para que las estudiantes realicen grabación de lo comentado para que sea utilizado como información base para ser analizada en la evaluación.
- Autorizan a las estudiantes para almacenar y analizar los datos y compartirlos con la Universidad de Costa Rica. Los fines que se persiguen con la recolección de esta información es poder realizar un análisis cualitativo de las respuestas en el marco de los objetivos de la evaluación, únicamente con fines académicos.

Se consulta si alguna persona está en desacuerdo del consentimiento.

3. Se da lectura del objetivo general de este trabajo final de graduación.

Evaluar el diseño e implementación del programa social Bono Proteger durante el periodo 2020 desde los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, que contribuyan a la toma de decisiones y a la gestión de otros programas de ayuda social.

4. Se les comenta a los participantes del grupo que su participación es con la finalidad de obtener su opinión y vivencia acerca de las preguntas que se les vaya a realizar. Por lo que no habrá respuesta buena ni mala.
5. Se inicia con las preguntas por discutir:

1. *¿Cómo se enteraron de la existencia del subsidio Bono Proteger?*
 2. *¿En qué les ayudó a ustedes el Bono Proteger?*
 3. *¿Al solicitar el Bono Proteger les fue de fácil acceso? ¿Tuvieron algún inconveniente con la solicitud?*
 4. *¿Requirió de la ayuda de alguna persona para poder llenar el formulario?*
 5. *¿Consideran que el monto de dinero recibido fue el adecuado o hubieran preferido otro tipo de ayuda? Por ejemplo un diario.*
 6. *¿El monto otorgado por el Bono Proteger fue suficiente? ¿Le permitió satisfacer sus necesidades básicas durante el tiempo en que le fue dado?*
 7. *¿Contribuyó el Bono Proteger a que su condición económica variara?*
 8. *¿Considera usted que su participación en el Programa Proteger le ayudo de alguna forma con promover su reintegro a su vida laboral?*
 9. *¿Recibió usted algún servicio de capacitación, formación u orientación que le ayudara con su reinserción laboral?*
 10. *¿Considera usted que el tiempo por el cual recibió el Bono fue suficiente?*
 11. *¿Durante cuántos meses recibieron la ayuda del Bono Proteger?*
 12. *En caso de existir alguna opinión o experiencia que nos quieran compartir entorno al haber recibido el Bono Proteger, por favor coméntela:*
6. Se le agradece a los participantes su tiempo y respuestas brindadas.