



INFORME Nro. **DFOE-SOC-IF-00016-2020**
16 de diciembre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y
EFICIENCIA DEL BONO PROTEGER IMPLEMENTADO POR EL
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Y EL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL ANTE
LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA
POR LA ENFERMEDAD COVID-19

2020

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción	7
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	7
OBJETIVOS	7
ALCANCE	8
CRITERIOS DE AUDITORÍA	8
METODOLOGÍA APLICADA.....	9
CONCEPTOS	10
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	10
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	11
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA	12
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	12
SIGLAS.....	13
2. Resultados.....	14
EFICIENCIA Y EFICACIA DEL BONO PROTEGER ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA.	14
COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PROTEGER	14
Asignación del Bono Proteger con cobertura moderada y brecha en la focalización.....	15
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	21
Errores en los pagos disminuyen la eficiencia en la distribución de los recursos.....	21
SATISFACCIÓN DEL SOLICITANTE DEL BONO PROTEGER	23
Relación directa entre la asignación del beneficio y la percepción positiva	23
EFECTOS DEL BONO PROTEGER EN LOS BENEFICIARIOS.....	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.....	25
3. Conclusiones.....	27

4. Disposiciones.....	29
A LA MASTER GEANINNA DINARTE ROMERO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	29
A LA MASTER GEANINNA DINARTE ROMERO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO; Y AL MASTER JUAN LUIS BERMÚDEZ MADRIZ EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	29
<u>FIGURAS</u>	
FIGURA N° 1 DIMENSIONES PARA EVALUAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA.....	8
<u>CUADROS</u>	
CUADRO N.° 1 ESTIMACIÓN DE SUBCOBERTURA DEL BONO PROTEGER	16
CUADRO N.° 2 POSIBLES PERSONAS CON ALGÚN IMPEDIMENTOS QUE PUDIERON ESTAR RECIBIENDO RECIBIERON EL BONO PROTEGER	18
<u>ANEXOS</u>	
ANEXO N.° 1 DETALLE DE BASES DE DATOS UTILIZADAS	31
ANEXO N.° 2 FICHA TÉCNICA DE INDICADORES	33
ANEXO N.° 3 BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	36

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito determinar la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ante la emergencia sanitaria. El período evaluado comprendió entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2020 el cual se amplió en los casos en que se consideró pertinente.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

A partir de la declaratoria de emergencia sanitaria en el territorio nacional debido a la enfermedad provocada por el COVID-19, el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS mediante el cual se crea el Programa Proteger que tiene como propósito atender a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales y de ingresos como consecuencia de esa emergencia.

Dicho Programa se ejecuta mediante el otorgamiento de un subsidio temporal denominado Bono Proteger, el cual al 31 de julio de 2020 se había entregado a 533.689 personas que representaban el desembolso de ₡164.606 millones; asimismo, a esa fecha existían ₡255.954 millones disponibles para ese fin. En ese sentido, el Programa Proteger se convierte en uno de los programas con mayor cantidad de recursos asignados y con alta expectativa de parte de la ciudadanía, por lo que resulta relevante fiscalizar la eficiencia y eficacia en su asignación, el cumplimiento de los objetivos vinculados a la atención de la población beneficiaria; así como, promover la transparencia y la rendición de cuentas.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada se determinó que la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria, presenta **limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia**, de acuerdo con las mediciones realizadas respecto a su cobertura y focalización, la distribución de recursos, la calidad del Programa y los efectos generados en la población beneficiaria.

Respecto a la **cobertura** del programa, se determinó que el total de beneficiarios del Bono Proteger (533.689) al 31 de julio de 2020 representó un 71,7% del total de personas con afectación laboral estimadas por el INEC al segundo trimestre del año 2020, con lo cual el Programa ha llegado de forma moderada a la población objetivo.

No obstante, al validar la afectación laboral y las condiciones de exclusión de cada uno de los solicitantes a los que era posible hacerlo mediante el uso de bases de datos, se identificaron personas quienes podían recibir el beneficio y no lo recibieron. En ese sentido, el porcentaje de **subcobertura** del Programa varió entre el 79,5% (abril) y el 59,0% (julio), lo cual es un porcentaje alto de personas con las posibilidades para recibir el bono y no les fue otorgado.

En relación con el nivel de precisión de entrega del Bono Proteger **-focalización-** se estimó por parte de esta Contraloría General que el 16,4% de los bonos otorgados entre los meses de abril y julio presentan riesgos de haberse otorgado a personas que

podrían contar con algún impedimento para recibirlo, de acuerdo con la información contenida en las bases de datos sobre las personas que indicaron haber sido despedidas, con suspensión o reducción de jornada laboral. Dicho porcentaje representaría un total de ¢7.490 millones en posibles recursos que fueron asignados a personas que presentaban dicho riesgo

Asimismo, mediante la comparación de diferentes bases de datos y la aplicación de entrevistas telefónicas al grupo de personas beneficiarias independientes, informales o temporales, se determinó que entre el 10,3% y el 20,7% de las personas refleja niveles de riesgo medio o alto de haber suministrado información inconsistente, errónea o incorrecta. Por lo que se estima una eventual asignación de recursos, dada dicha situación, por montos que oscilan entre los ¢3.759 millones y ¢7.556 millones, respectivamente. Adicionalmente, se identificaron 30 personas beneficiarias con un cuarto desembolso, que representa ¢3,8 millones, lo cual pueden ser posibles prórrogas del Bono Proteger.

Por su parte, al verificar si los beneficiarios recibieron el monto de acuerdo a la afectación laboral **-distribución de recursos-** registrada en SICERE; se identificó que el 20,4% de los beneficiarios eventualmente se les pudo haber asignado un bono de ¢125.000 cuando le correspondería uno de ¢62.500, para una estimación de ¢4.478,5 millones de posibles beneficios otorgados de más a dichos beneficiarios. Asimismo, se determinó que el 17,3% de los hogares beneficiados incluían entre dos y siete miembros con dicho beneficio. Además, sobre la continuidad del Programa, 4.252 personas dejaron de percibir la transferencia monetaria sin justificación.

Adicionalmente, al consultar el nivel de **satisfacción** sobre el Programa a una muestra de 709 personas solicitantes y beneficiarias, se determina que el 60% indica un nivel de satisfacción positiva. Además, al disgregar la característica de facilidad de acceso a la plataforma el 69,6% señala una opinión positiva sobre este aspecto.

En relación con los **efectos** generados mediante el Bono Proteger en la población beneficiaria respecto a quienes no lo recibieron, se identifican indicios positivos sobre la incidencia en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, así como la opción de emprender una actividad económica que les permita generar ingresos extra. Sin embargo, no se comprobaron diferencias en las variables relacionadas con el inicio de estudios y la búsqueda de empleo formal, elementos de la inserción laboral y la reactivación económica.

Las debilidades detectadas en la eficacia y eficiencia del Programa Bono Proteger, referidas a posibles: filtraciones, errores de pago y del monto del beneficio; personas que de acuerdo a sus condiciones calificaban para recibir el beneficio y no lo recibieron, a juicio de esta Contraloría General restringen la posibilidad de que más personas y hogares con necesidades pudieran acceder al beneficio, en el contexto de la afectación de ingresos provocada por la emergencia sanitaria que experimenta el país.

¿QUÉ SIGUE?

Con base en los resultados obtenidos se emiten disposiciones a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y al Presidente Ejecutivo del IMAS con el propósito de definir e implementar las acciones que permitan ejecutar los procesos de validación de la información de los beneficiarios en la plataforma tecnológica, actual base para el Bono

Proteger, directamente con las bases de datos de fuentes primarias; analizar e implementar las medidas para la recuperación de los posibles beneficios otorgados de más cuando correspondan, posterior a la revisión y detección de casos; y definir e implementar medidas para quienes requieran empleo, como los solicitantes del Programa Proteger, para que puedan ser tomados en cuenta dentro de los programas vigentes de inserción laboral y capacitación gubernamentales.

INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-00016-2020

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL BONO PROTEGER IMPLEMENTADO POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y EL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR LA ENFERMEDAD COVID-19

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1 A partir de la declaratoria de emergencia sanitaria en el territorio nacional debido a la enfermedad provocada por el COVID-19, el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS mediante el cual se crea el Programa Proteger que tiene como propósito atender a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales y de ingresos como consecuencia de esa emergencia.
- 1.2 Dicho Programa se ejecuta mediante el otorgamiento de un subsidio temporal de desempleo denominado Bono Proteger, el cual al 31 de julio de 2020 se había entregado a 533.689 personas que representaban el desembolso de ₡164.606 millones; asimismo, a esa fecha existían ₡255.954 millones disponibles para ese fin; este monto incluye los recursos asignados vía Segundo Presupuesto Extraordinario aprobado el 29 de julio de 2020
- 1.3 En ese sentido, el Programa Proteger se convierte en uno de los programas con mayor cantidad de recursos asignados y con alta expectativa de parte de la ciudadanía, por lo que resulta relevante fiscalizar la eficiencia y eficacia en su asignación, el cumplimiento de los objetivos vinculados a la atención de la población beneficiarias; así como, promover la transparencia y la rendición de cuentas.
- 1.4 Así las cosas, la auditoría operativa se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y artículos 12 y 21 de su Ley Orgánica N°. 7428, en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

OBJETIVOS

- 1.5 La auditoría tuvo como propósito determinar la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ante la emergencia sanitaria.

ALCANCE

- 1.6 La auditoría comprendió la evaluación de la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos del Programa proteger, mediante el análisis del subsidio denominado "Bono Proteger" otorgado a las personas beneficiarias durante el período comprendido entre el 1 de abril de 2020 y el 31 de julio de 2020, el cual se amplió en los casos que se consideró pertinente. El periodo de revisión se debe al enfoque de Resultados de esta Auditoría Operativa, considerando que la plataforma Bono Proteger se lanzó el 9 de abril y a la disponibilidad de las bases de datos de los solicitantes para realizar las validaciones¹. Dicha evaluación consideró el análisis de las dimensiones que se detallan en la Figura N° 1.

Figura N° 1 Dimensiones para evaluar la eficiencia y eficacia



Fuente: Elaboración CGR

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7 Los criterios de auditoría utilizados en la auditoría fueron presentados el 24 de julio de 2020 a los señores Geaninna Dinarte Romero, Jensie Bolaños Vega y Oscar Quesada Mora, funcionarios del MTSS y a los señores Juan Luis Bermudez Madriz y Diego Vicente Arrea, funcionarios del IMAS, mediante un taller virtual de validación de criterios y definición de indicadores. Dichos criterios fueron comunicados formalmente mediante el oficio DFOE-SOC-0794 del 6 de agosto de 2020.

¹ Mediante Oficio MTSS-DMT-OF-999-2020 del 20 de agosto del 2020, se giró la instrucción de la entrega de las bases de datos del Bono Proteger. Por su parte, también se tuvieron rezagos en las bases de datos de otras instituciones públicas para realizar las validaciones posteriores.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8 La auditoría se efectuó de conformidad con las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” y el Procedimiento de Auditoría emitido por la DFOE. Asimismo, se utilizó información disponible en los reportes emitidos por la Administración, datos disponibles en las páginas web del MTSS e IMAS, así como de información proveniente de las bases de datos de la Plataforma que respalda el Programa.
- 1.9 Además, se contó con información actualizada al 31 de julio de 2020 de las bases de datos de personas privadas de libertad (Ministerio de Justicia y Paz), las personas pensionadas (Dirección de Administración de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social), las personas beneficiarias de ayudas del Gobierno (Registro Único de Beneficiarios del Estado), planillas y seguridad social (Sistema Centralizado de Recaudación²), habitantes del país nacionales (Tribunal Supremo de Elecciones) y extranjeros (Dirección Nacional de Migración y Extranjería), tributantes (Ministerio de Hacienda) y bienes inmuebles y empresas registradas (Registro de la Propiedad)(Ver Anexo N.º 1).
- 1.10 El uso y acceso a la información de las bases de datos por parte de la CGR se encuentra amparado en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículos 12 y 13 de la Ley N.º 7428, así como el artículo 11 de la Ley N.º 8422 y artículo 8 de la Ley N.º 8968. Adicionalmente, se veló por el cumplimiento de las "Directrices para el manejo de información de acceso restringido en la Contraloría General de la República (R-DC-75-2017)", en las que se regula el tratamiento interno de la información de acceso restringido que haya sido producida y/o se encuentre en custodia del Órgano Contralor, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.
- 1.11 Para el análisis de las cuatro dimensiones definidas para medir la eficacia y la eficiencia del Programa se determinaron indicadores basados en literatura de desempeño de programas sociales (Ver Anexo N.º 2), así como revisión de buenas prácticas internacionales y estimaciones nacionales sobre el desempeño de otros programas. A continuación, se detalla el análisis por dimensión:
- a) **Cobertura y focalización:** expresiones numéricas de la capacidad del programa para cubrir o satisfacer la demanda total y del nivel de precisión de las prestaciones y servicios para llegar a una población objetivo.
 - b) **Distribución de recursos a nivel financiero y social:** una aproximación de la eficiencia asignativa del programa.
 - c) **Calidad:** referida a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios y a la satisfacción con el servicio de estos.
 - d) **Efectos:** entendidos como la variación, positiva o negativa, evidente en las condiciones de los beneficiarios al recibir el Bono.
- 1.12 Respecto a este último punto de la evaluación de los efectos, se recurrió a la aplicación del método Propensity Score Matching o Emparejamiento por Puntaje de Propensión, con

² Convenio Marco de Cooperación entre la Caja Costarricense del Seguro Social y la Contraloría General de la República.

el cual se puede aislar el efecto de un programa social comparando dos poblaciones, en este caso particular quienes recibieron el bono (tratados) respecto de los que no (controles). Para lo anterior, se calculó la probabilidad de obtener el beneficio social según las características observables de cada individuo (sexo, jefatura de hogar, edad, estado civil, entre otras) y se emparejaron³ (matching) individuos con características observables semejantes, logrando la comparabilidad (construcción de un contrafactual). Posteriormente, se estimó el promedio de las diferencias de las variables de resultado entre estos pares semejantes y se verificó la significancia estadística mediante una prueba de hipótesis⁴.

CONCEPTOS

1.13 Los principales conceptos utilizados en la auditoría se detallan a continuación:

Concepto	Significado
Eficacia	Se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos
Eficiencia	Significa obtener el máximo de los recursos disponibles; se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.14 Se presentaron limitaciones por parte de la Administración en el suministro oportuno de la información solicitada durante el proceso de desarrollo de la presente auditoría. Además, se presentaron limitaciones en lo que respecta a las solicitudes vinculadas con las estructuras de datos del Programa Bono Proteger, lo que derivó en atrasos en la ejecución de la auditoría. Adicionalmente, las bases de datos de otras instituciones públicas también presentaron rezagos en cuanto a la entrega.
- 1.15 Al respecto, las solicitudes de información de las bases de datos del Bono Proteger iniciaron mediante oficio DFOE-SOC-745 de fecha 16 de julio de 2020, con un recordatorio mediante DFOE-SOC-767 del 29 de julio de 2020, una reiteración el 03 de agosto de 2020 con el oficio DFOE-SOC-788; los cuales finalmente fueron atendidos el 20 de agosto mediante oficio MTSS-DMT-OF-999-2020.
- 1.16 Asimismo, mediante oficio DFOE-SOC-770 del 29 de julio de 2020 se solicitó la información de las personas extranjeras a la Dirección de Migración y Extranjería, misma que fue resuelta el 19 de agosto de 2020 con oficio 19 de agosto de 2020 GE-0928-08-2020.
- 1.17 Finalmente, se solicitaron bases de datos adicionales durante el proceso de validación y análisis de los indicadores que derivó en otros rezagos para la entrega de los resultados.

³ El matching o emparejamiento se realizó mediante la aplicación de diferentes algoritmos como Vecino más cercano, Kernel, Radius (radio de 0.1) y distancia de Mahalanobis.

⁴ Mediante el uso del software STATA 16 empleando los comandos de pscore y psmatch2.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.18 En el mes de diciembre 2019, se conoce en la República Popular de China una nueva enfermedad respiratoria generada por Coronavirus (COVID-19), la cual provoca neumonía y otras patologías asociadas a problemas respiratorios; y su contagio a noviembre de 2020 en el continente de América, corresponde más de 26,1 millones de personas⁵. En Costa Rica, el primer caso por esa enfermedad se determinó por el Ministerio de Salud el 06 de marzo de 2020; para noviembre de 2020, se contabilizaban más de 125.000 personas infectadas y cerca de 1.700 muertes, según cifras del Ministerio de Salud.
- 1.19 El Gobierno de la República de Costa Rica mediante Decreto Ejecutivo N.º 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020 declaró estado de emergencia en el país, por lo que el Poder Ejecutivo empezó a emitir lineamientos y directrices en materia de empleo y salubridad, en aras de controlar el contagio de la enfermedad.
- 1.20 En ese sentido, el 9 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, presentaron la iniciativa correspondiente al Programa Proteger que consiste en la entrega de un subsidio económico a la población denominado “Bono Proteger”.
- 1.21 Para ello, se emitió el 17 de abril de 2020 el Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS denominado "Creación del Bono Proteger" mediante el cual se define formalmente el objetivo de la iniciativa, las fuentes de financiamiento, los requisitos, la población beneficiaria, las exclusiones, los montos de las transferencias y su cálculo, plazo de otorgamiento, responsabilidades, procedimiento de solicitud y validación y un capítulo de control financiero, seguimiento, transparencia y fiscalización.
- 1.22 Dicho bono tiene el propósito de enfrentar de manera extraordinaria los efectos que ha ocasionado la emergencia sanitaria en la población trabajadora de Costa Rica, enfocando la ayuda a las personas despedidas, con contrato laboral suspendido, con jornada laboral reducida en un 50% o más y trabajadores independientes, temporales e informales con ingresos reducidos a causa de la declaratoria de emergencia.
- 1.23 Para obtener acceso a ese bono las personas afectadas debían solicitarlo por medio virtual en la página Web www.proteger.go.cr y recibirían una transferencia monetaria a lo largo de tres meses (prorrogable por igual período) por entre ₡62.500 y ₡125.000. Para lo cual, se estimaron recursos para aproximadamente 612 mil personas (68 mil hogares), con un presupuesto total de ₡296.000,0 millones.
- 1.24 Al 31 de julio de 2020, según los reportes de la Administración, la cantidad de solicitantes ascendió a 975.371 personas, de las cuales 533.689 recibieron el bono (54,7%). El 47,9% de los solicitantes eran hombres, mientras que el 52,1% eran mujeres. Según, condición de afectación reportada los solicitantes se dividían en personas despedidas (22,4%), con suspensión temporal de contrato (6,0%), con reducción temporal de jornada (10,3%), trabajadoras informales/temporales (23,2%) e independientes (38,2%).

⁵ Según datos de Statista y la Universidad John Hopkins.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.25 La Administración, informó a esta Contraloría General que ha ejecutado actos administrativos con el propósito de regular el proceso de investigación para los casos identificados con alguna anomalía, entre los que destacan las circulares DNE-CIR-04-2020, MTSS-DMT-CIR-4-202 y el procedimiento para la atención a denuncias de acreditaciones irregulares del Bono Proteger (DNE-10.0-P-07); adicionalmente, con oficio N° MTSS-DMT-OF-949-2020-MDHIS-146-08-2020 del 10 de agosto de 2020 ha comunicado la labor realizada en la recuperación de sumas pagadas de más por parte del órgano investigador.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.26 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría se efectuó virtualmente el 08 de diciembre de 2020, a los jefes institucionales, auditores internos y funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social y del Instituto Mixto de Ayuda Social por medio de la herramienta Google Meet.
- 1.27 Mediante el oficio N° 19290 (DFOE-SOC-1189) del 07 de diciembre de 2020, se convocó a la Administración Activa a la exposición verbal de resultados y se entregó el borrador del informe para su conocimiento y envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente.
- 1.28 Al respecto, los jefes del MTSS y MDHIS por medio del oficio N° MTSS-DMT-OF-1513-2020 MDHIS-211-12-2020, recibido por este Órgano Contralor el día 10 de diciembre de 2020 (NI 37885-2020), solicitó ampliación de plazo para remitir las eventuales observaciones al borrador del informe, el cual fue concedido al 14 de diciembre del presente año, según se comunicó a las instituciones por medio del oficio N° 19596 (DFOE-SOC-1219).
- 1.29 Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Administración mediante oficio MTSS-DMT-OF-1515-2020//MDHIS-221-12-2020 recibido por la Contraloría General el 15 de diciembre de 2020. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio N° 19991 (DFOE-SOC-1264) del 16 de diciembre de 2020, y se ajustó lo pertinente en el contenido de este informe.

SIGLAS

1.30 A continuación se detallan las siglas utilizadas en este informe:

SIGLA	SIGNIFICADO
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería ,
DTIC	Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones
FODESAF	Fondo de Desarrollo y Asginaciones Familiares.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MH	Ministerio de Hacienda
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud.
SICERE	Sistema Centralizado de Recaudación.
SICERE	Sistema Centralizado de Recaudación
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

2. Resultados

EFICIENCIA Y EFICACIA DEL BONO PROTEGER ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA.

- 2.1 Se determinó que la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia, de acuerdo con las mediciones realizadas por la Contraloría General respecto a su cobertura y focalización, la distribución de recursos, la calidad del Programa y los efectos generados por este en los beneficiarios. A continuación el detalle de las situaciones identificadas:

COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PROTEGER

- 2.2 La **cobertura** se entiende como la expresión numérica del grado de la capacidad para cubrir o satisfacer la demanda total existente por parte de las actividades realizadas o los servicios ofrecidos por una institución pública. Es decir, determinar en qué medida está llegando el Bono Proteger a la población objetivo y logrando sus metas de beneficiarios. Para el análisis de esta dimensión se diseñaron tres indicadores para medir el porcentaje de la población afectada laboralmente por la emergencia atendida por el programa, y la máxima capacidad de entrega del beneficio del Bono Proteger.



¿En qué medida el Bono Proteger llega a la población objetivo, logrando sus metas de beneficiarios?

- 2.3 La **focalización**, por su parte, es el nivel de precisión de las prestaciones y servicios públicos para llegar a una población objetivo previamente establecida. En otras palabras, identificar los posibles errores de inclusión (filtraciones⁶) y duplicidades presentados durante la asignación del beneficio. Al respecto, se construyeron cuatro indicadores de focalización que permitieron medir el porcentaje de posibles filtraciones en dos grupos de población, a saber: despedidos, con suspensión temporal de contrato y/o con reducción de jornada y el grupo de trabajadores independientes, informales y/o temporales, así como el porcentaje de duplicidad en una misma planilla, error de pago en un mismo mes y un modelo de determinación de variables relevantes en la asignación del Bono Proteger.
- 2.4 Cabe añadir que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Administración Pública N° 6227, la actividad de los entes públicos debe sujetarse en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Así también, el apartado 4.5 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) dispone tanto al jerarca como a los titulares subordinados, según

⁶ Las filtraciones hacen referencia a personas que obtienen un beneficio social cuando no les correspondía. En este caso, la cantidad de personas beneficiarias sin cumplir con todos los requerimientos necesarios para recibirlo según las validaciones respecto del total de personas beneficiadas validadas.

sus competencias, el deber de establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

- 2.5 Respecto a la cobertura y focalización relacionadas con la eficacia del Programa, a continuación se detalla lo encontrado:

Asignación del Bono Proteger con cobertura moderada y brecha en la focalización

- 2.6 La asignación del Bono Proteger ha presentado una cobertura moderada de acuerdo con los criterios establecidos, con una brecha importante en la focalización de dichos recursos, de manera tal que no se garantiza la eficacia en la asignación del Bono Proteger.
- 2.7 En cuanto a la **cobertura**, de acuerdo con el INEC, 744.862 personas tuvieron una afectación laboral⁷ a causa del COVID 19 durante el segundo trimestre del 2020. Al contrastar este dato con las 533.689 personas beneficiarias al 31 de julio de 2020, se obtuvo un nivel de cobertura estimada del 71,7%⁸, lo cual según los criterios establecidos alcanza niveles medios⁹. Dicho nivel de cobertura responde principalmente a la amplia diversidad en la definición de la población objetivo y que la alta estimación de recursos permitió llegar a muchas personas en poco tiempo.
- 2.8 Adicionalmente, se identificaron personas quienes podían recibir el beneficio y no lo recibieron, esto al contrastar las solicitudes registradas por mes con las bases de datos requeridas para validar sus condiciones¹⁰. En ese sentido, el porcentaje de **subcobertura** del Programa varió entre el 79,5% (abril) y el 59,0% (julio), lo cual es un porcentaje alto de personas con las condiciones para recibir el bono y no les fue otorgado, según los parámetros establecidos. La siguiente tabla muestra los resultados del indicador:

Cobertura y Focalización:

Respecto a la cobertura y focalización del programa se identificaron ineficacias como alta subcobertura, 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.

⁷ Oficio INEC-ASIDE-PCI-181-2020 del 2 de septiembre de 2020.

⁸ Las personas identificadas por el INEC no necesariamente son las mismas beneficiadas con el bono.

⁹ Basado en la observancia de Buenas Prácticas Internacionales y estimaciones de cobertura y filtración de otros programas sociales nacionales.

¹⁰ Las bases de datos del MJP, TSE, DGME, SINIRUBE y SICERE.

Cuadro N.º 1
Estimación de subcobertura del Bono Proteger. Abril-Julio, 2020.

Mes	Potenciales Beneficiarios verificados y que calificaban	Solicitantes que calificaban sin bonos	Sub Cobertura
Abril	205288	163252	79,52%
Mayo	281316	118741	42,21%
Junio	296744	90962	30,65%
Julio	301851	178088	59,00%

Fuente: Elaboración CGR.

- 2.9 En línea con lo anterior, producto de un ejercicio realizado por la CGR, en el cual se replicó la calificación realizada por la plataforma informática del Bono Proteger, en relación con el puntaje¹¹ o score de priorización, se evidenció que un 50% de las personas a quienes no se les otorgó el beneficio en el mes de abril tenían una calificación mayor o igual al 50% de las personas que si les otorgaron bono. Es decir, personas con un puntaje o priorización más alta no lo recibieron, en contraposición, personas con una puntuación más baja sí lo recibieron, luego de hacer las validaciones de exclusión. Esta situación se repite para los meses de mayo, junio y julio.
- 2.10 Asimismo, entre abril y julio, se verificaron los ingresos económicos reportados por las personas solicitantes mediante SICERE, dando como resultado que un 25% de las personas no beneficiarias registraron menores ingresos que el 25% de las beneficiarias del bono. Al respecto, personas con menos ingresos reportados no recibieron el beneficio, mientras que personas registradas con ingresos mayores a estas últimas, sí lo recibieron, aun cuando la variable ingreso era parte de la priorización.
- 2.11 Sobre lo anterior, los problemas en la priorización según las condiciones de los posibles beneficiarios causó que personas quienes calificaban, según los criterios establecidos en el Decreto Ejecutivo, se quedaran sin el beneficio. En ese sentido, mediante un modelo de regresión logística¹² se comprobaron las variables relevantes al asignar o no el Bono Proteger. Al respecto, la mayoría de las variables de exclusión y priorización fueron estadísticamente significativas¹³ y con el signo esperado¹⁴ (por ejemplo tener beneficios del gobierno por más de ₡ 50 mil disminuye la posibilidad de ser beneficiario).

¹¹ Puntaje que se le asigna a una persona según sus cualidades (priorización), con un mínimo de 8 y máximo de 20 puntos.

¹² Calcula la probabilidad en la que una de las opciones de la variable dicotómica dependiente sucederá en función de cómo puntúa en una serie de variables dependientes que pueden estar en diferentes escalas de medida. Para ver el desarrollo matemático Gujarati, D. & Porter, D (2010).

¹³ Es determinado por el p-valor (valor crítico) asociado al coeficiente de la variable explicativa. Dicho valor es estadísticamente significativo cuando es inferior a 5%.

¹⁴ Implica que la dirección del efecto responda a las características del Bono Proteger según lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS.

- 2.12 No obstante, variables importantes de priorización como la condición de pobreza básica o extrema, Jefatura del Hogar Femenina, la condición laboral de informalidad, no haber finalizado la primaria y tener ingresos altos o medios, disminuyen la posibilidad de obtener el bono lo que puede ser contrario a lo esperado en dicho proceso. Otro aspecto relevante es la fecha de solicitud del Bono, pues los solicitantes del mes de abril tenían una mayor oportunidad de recibir el beneficio respecto a solicitantes de mayo o junio.
- 2.13 De manera adicional, se debe considerar que las altas tasas de subcobertura pueden estar asociadas a los flujos de aprobaciones presupuestarias, así las cosas abril tiene tasas mayores que mayo y junio, cuando ya se contaba con recursos del Primer Presupuesto Extraordinario y vuelve a bajar en julio cuando la entrada de recursos no se da si no hasta al final del mes con el Segundo Presupuesto Extraordinario.
- 2.14 Por su parte, al 31 de julio de 2020, los recursos disponibles para entregar en el Bono Proteger ascendían a ₡165.954 millones, esto al excluir los recursos del Segundo Presupuesto Extraordinario, mientras que las personas beneficiadas eran 533.689, generando una **eficiencia financiera** superior al 100%¹⁵; sin embargo, para atender los tres desembolsos del beneficio, la Administración no contaba en ese momento con suficiente dinero. Al respecto, con la disponibilidad de recursos a esa fecha, el máximo de beneficiarios a los que se podía atender por tres meses, correspondía a 509.738 personas, de acuerdo con los estimados por la Administración (15% de bonos de ₡62.500 y 85% de ₡125.000). Para brindar el beneficio a las 533.689 personas durante tres meses en el supuesto de que mantenían la misma condición de afectación laboral al momento de la entrega, el presupuesto necesario era de ₡192.655 millones.
- 2.15 Lo anterior, coincide con lo señalado por la Auditoría Interna del MTSS en su informe DGA-AMTSS-IESP-4-2020. Al respecto, es posible que existan fallas en la planificación que garantizarán el resguardo de los 3 desembolsos del Bono Proteger bajo el supuesto que estas personas mantuvieran la condición de afectación.
- 2.16 En relación con el tema de **focalización**, su análisis se dividió en dos grupos. En el primer grupo, se tomó a las personas que manifestaron en la solicitud tener una afectación laboral por despido, suspensión temporal de contrato y/o reducción de jornada laboral, quienes fueron verificadas mediante el uso de bases de datos (Ver Anexo N.º 1). Para el segundo, se consideraron a las personas que en la solicitud indicaron en el formulario tener condición laboral de independiente, informal y/o temporal en la cual se extrajo una muestra representativa¹⁶ y se validó la información aportada por medio de la aplicación de un protocolo de identificación de riesgos.

¹⁵ Es necesario aclarar que no es un sobregiro de recursos, pues los otros pagos se darían a futuro y en ese momento existía la posibilidad de contar con más recursos. No obstante, significaba un riesgo de no poder sostener el beneficio por tres meses a la cantidad de beneficiarios en ese momento.

¹⁶ Por medio de SQL Server se extrajo una muestra aleatoria al azar representativa de la población total, estratificada según nivel de ingresos durante el COVID 19. La muestra fue de 355 personas entre independientes, informales y/o temporales con un margen de error del 5,2% y un nivel de confianza del 95%.

- 2.17 En el primer grupo, se determinó que de los 405.193 bonos otorgados y validados entre abril y julio, un 16,36% (66.298) cuentan con riesgo de haberse otorgado a beneficiarios con alguna de las condiciones de impedimento para recibirlo de acuerdo con la información de las bases de datos consultadas; mensualmente estas potenciales **filtraciones** fueron de 15,39% en abril, 15,06% en mayo, 17,18% en junio y 17,14% en julio del total de bonos, para un monto aproximado de ₡7.490 millones en recursos que fueron asignados a personas que presentaban dicho riesgo. De acuerdo a los parámetros establecidos, esto es un porcentaje alto de filtraciones para un programa social basado en una plataforma tecnológica para realizar las validaciones. El siguiente cuadro muestra las posibles filtraciones mensuales por tipo de impedimento:

Cuadro N.º 2
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

Nota: Una persona puede tener más de un impedimento a la vez.

Fuente: Elaboración CGR.

- 2.18 Para el segundo grupo de independientes, informales y/o temporales se aplicó un protocolo de detección de riesgos, compuesto por tres secciones¹⁷ a la muestra de 355 personas. Derivado de la primera sección, solo 2 individuos (0,6%) presentaron alguna posible condición de impedimento para recibir el bono según las bases de datos consultadas, en la segunda sección, 9 personas (2,6%) resultaron con riesgo medio o alto de presentar información inconsistente, errónea y/o falsa al validarla¹⁸ relacionando diferentes bases de datos. Mientras en la tercera, 45 personas (12,68%) mostraron riesgo medio o alto, como resultado de la validación de información al aplicarse la entrevista telefónica.

¹⁷ La primera sección fue una revisión de condiciones de exclusión con base en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N.º 42305-MTSS-MDHIS y sus modificaciones, la segunda sección versó en una revisión de consistencia de la información en las bases de datos y la tercera sección fue una validación de información con la aplicación de un formulario vía telefónica.

¹⁸ Verificación de la cédula de identidad, cotización con patrono o por cuenta propia, empresas registradas, propiedades bienes o inmuebles registradas, nivel de educación, ingreso pre COVID-19.

- 2.19 Al ponderar los resultados obtenidos de la muestra anterior, se estima que el porcentaje de individuos categorizados como independientes, informales y/o temporales a los cuales se les otorgó el beneficio social y presentaban un nivel de **riesgo medio o alto** de haber suministrado información inconsistente, errónea y/o falsa es entre el 10,29% y 20,69%¹⁹, lo cual puede representar un estimado entre ₡ 3.759 millones y ₡ 7.556 millones de recursos asignados a personas en dicha condición²⁰.
- 2.20 Las filtraciones en el bono proteger obedecen a varias causas, entre ellas las débiles revisiones previas y posteriores de las bases de datos para las validaciones de las exclusiones e inclusiones al beneficio, pues la CGR usando las mismas fuentes de información pudo constatar que personas sin afectación laboral, privadas de libertad, fallecidas, con otro beneficio por parte del Estado superior a ₡ 50 mil colones, entre otras, recibieron el bono. Ante esta situación la Administración por el medio del Oficio MTSS-DMT-OF-730-2020 del 22 de junio de 2020 indicó:

..los datos suministrados por las personas solicitantes, son analizados y verificados con bases de datos de las siguientes instituciones: Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la Caja Costarricense del Seguro Social; Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE); Dirección General de Migración y Extranjería, (DGME); Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el Ministerio de Hacienda y el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la cual se utiliza única y exclusivamente para confirmar la validez de la cuenta IBAN (International Bank Account Number, por sus siglas en inglés) indicada por la persona solicitante en el formulario.// Una vez validada la información, el sistema contiene un sistema de asignación de puntaje, de conformidad con el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 42305, que permite definir la priorización y asignación de recursos.

- 2.21 Sin embargo, la revisión de la bases de datos ejercida por el MTSS es de carácter consultiva y no analiza a posterior la situación presentada mediante un análisis temporal como es el caso de los datos del SICERE, y tampoco valida en las fuentes primarias de información los datos relevantes como privados de libertad y pensionados, las cuales son revisadas en el SINIRUBE en lugar de acudir a las bases del Ministerio de Justicia y Paz o de la Dirección de Administración de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
- 2.22 Otra causa está vinculada con la ausencia de verificación de los documentos adjuntos en la plataforma, pues estos no fueron ni han sido verificados. En este sentido, no se cuenta con controles, ni automatizados ni manuales, que permitan verificar la cantidad, el tipo y contenido de los documentos enviados como soporte a cada solicitud tales como, la cédula de identidad, declaración jurada y, carta del patrono donde confirma el cambio en

¹⁹ Aplicando el margen de error muestral del 5,2% al 15,49% de personas con riesgo medio o alto de presentar información inconsistente, errónea y/o falsa estimada al combinar las tres secciones del protocolo.

²⁰ Esto al suponer que los riesgos se materializan sobre una población de 292.124 independientes, informales y/o temporales solicitantes al 31 de julio de 2020. Se supone también una asignación de ₡ 125.000 colones por tres meses.

la situación laboral del solicitante (en los casos que aplicaba). Adicionalmente, la carencia de un mecanismo de asociación de tales documentos con la solicitud correspondiente, tampoco permitió una revisión más exhaustiva por parte de la CGR.

- 2.23 Aunado a lo anterior, las mismas validaciones realizadas por la plataforma tecnológica desarrollada para tales efectos presentó falencias. Al respecto, se pudo constatar que en abril no se verificó la identificación de funcionarios públicos, tampoco existió un patrón de tiempo claro sobre la secuencia de la validación a cada cédula dentro del sistema, ni se realizaban verificaciones a posterior sobre los beneficiarios. Además, se presentaron algunas inconsistencias entre la fecha de validación y la fecha de ingreso del formulario al sistema, dado que existen validaciones realizadas previas a dicho registro de creación.
- 2.24 Asimismo, no se contaba con una gestión de riesgos específica para las personas independientes, informales y temporales, en lo que respecta a validar su condición de afectación laboral. No se exploraron fuentes alternativas de información o instrumentos de control que permitieran verificar a estas personas.
- 2.25 La ausencia del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) del MTSS como contraparte técnica en el desarrollo e implementación de la plataforma tecnológica también puede ser una causa de las debilidades en la detección de las filtraciones del Programa.
- 2.26 En forma más general, los riesgos detectados en el Reporte “Controles del Programa Bono Proteger: gestión de riesgos y medición del desempeño para cumplir los resultados esperados.”²¹ relacionadas con la identificación de riesgos -focalización y exclusión- del Programa Bono Proteger se materializaron.
- 2.27 En otro orden de ideas, aun cuando no se encontraron personas duplicadas en una misma planilla (orden de pago), se determinó que 34.267 personas, es decir, el 6,42% de beneficiarios, recibieron dos pagos dentro de un mismo mes, para un nivel de error de pago moderado de acuerdo con los parámetros establecidos por la CGR y validados por la Administración. Este error se concentra principalmente en julio, con 33.333 personas quienes recibieron dos o más pagos. Además, al 31 de julio de 2020, 30 personas habían recibido un **cuarto pago**, correspondiente a ₡ 3,75 millones, lo cual pueden ser posibles prórrogas del Bono Proteger, que deben ser analizadas por la Administración.
- 2.28 Respecto a lo anterior, aun cuando la plataforma tecnológica y los controles asociados al procedimiento de desembolso del Bono Proteger, garantizaron que no existan pagos duplicados en una misma planilla, fueron insuficientes para limitar los pagos a un mismo beneficiario dentro de un mes calendario en relación al tiempo estipulado en el artículo 9 del Decreto ya citado (mensual) y para impedir un cuarto desembolso en caso de que el bono no tuviera prórrogas.
- 2.29 Asimismo, el sistema no distinguía los plazos entre un bono con respecto al otro, siendo que los recursos se ejecutaron conforme estos se encontraban disponibles. Al respecto, la CGR señaló en el Reporte “Plataforma Bono Proteger: gestión de controles automatizados”²² que se carece de documentación en la cual se evidencien los

²¹ AUD-281 #ReporteCGR 2, de fecha 22 de octubre de 2020. Disponible en este [enlace](#).

²² AUD-282 #ReporteCGR 2, de fecha 22 de octubre de 2020. Disponible en este [enlace](#).

requerimientos planteados al desarrollador, por cuanto estos controles fuesen pedidos y programados.

- 2.30 En general, las situaciones identificadas en una alta subcobertura, posibles filtraciones, posibles errores de pago y eventuales beneficios otorgados de más; afectaría negativamente a quienes no se les otorgó el bono pese a tener las características de calificación, pues no lograron satisfacer incluso necesidades básicas; esto implica además, una limitación en la reasignación de los fondos públicos a quienes sí requieren el beneficio.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

- 2.31 La **distribución de los recursos** es una aproximación a la eficiencia asignativa en las áreas financiera y social, pues coadyuva a identificar si la cantidad de beneficiarios es máxima sujeta a la restricción presupuestaria. La distribución financiera de los recursos se determina mediante la verificación del monto que cada beneficiario debía recibir. La distribución de los recursos a nivel social se refiere a la concentración del beneficio por hogares y su continuidad a los individuos que mantenían su condición.

- 2.32 Para responder a la pregunta de la figura adjunta, se diseñaron tres indicadores: el primero es el porcentaje de personas beneficiarias con un monto mayor asignado al que les correspondía, relacionado con la distribución financiera de los recursos; el segundo, es la proporción de hogares con dos o más beneficiarios en el mismo hogar; y el tercero es el porcentaje de personas beneficiarias a quienes se les dejó de asignar el bono sin una justificación, ambos referentes a la distribución de recursos nivel social.



¿De qué manera se distribuyen los recursos del Bono Proteger a nivel económico y social entre las personas beneficiarias?

- 2.33 Lo anterior, en respuesta al mandato legal y normativo de velar por la continuidad, eficiencia y adaptación de los servicios públicos a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, así como la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios; además de la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, de establecer controles para orientar la eficacia y eficiencia en la ejecución de la gestión pública²³.

Errores en los pagos disminuyen la eficiencia en la distribución de los recursos

- 2.34 Respecto a esta dimensión, se encontraron 34.216 de los 167.803²⁴ beneficiarios validados en SICERE, con posible otorgamiento de un monto superior al que les correspondería recibir, puesto que recibieron el bono de ₡ 125.000 cuando podrían haber recibido el beneficio de ₡ 62.500 por la condición laboral señalada en la solicitud, en este caso, una reducción de la jornada laboral, lo que representa el 20,39% del total de beneficiarios.

²³ Normativa señalada en el párrafo 2.3 de este informe.

²⁴ Esta población validada excluye a los independientes, informales y/o temporales.

- 2.35 En relación con lo anterior, los potenciales pagos de más se distribuyeron mensualmente de la siguiente forma: 18.161 en mayo, 33.591 en junio y 19.905 en julio, para un total de ₡4.478,5 millones posibles beneficios otorgados de más por concepto de error de pago, al 31 de julio 2020. Lo anterior lo ubica en un **nivel bajo de eficiencia**, con limitaciones en la distribución de los recursos, pues más personas se pudieron beneficiar dada los recursos disponibles en ese momento.
- 2.36 Esto obedece principalmente a la ausencia de revisiones y validaciones a posterior con las bases de datos que identifiquen la afectación laboral como lo es SICERE; aunado a la ausencia del DTIC del MTSS como contraparte técnica en el desarrollo e implementación de la plataforma tecnológica.
- 2.37 Además la eficiencia del Programa, se ve limitada por la **concentración** de dicho beneficio a nivel de hogares, por cuanto existen 405.310²⁵ personas que conforman 337.991 hogares, según la base de datos de SINIRUBE. Al respecto, se obtienen 58.489 hogares con dos o más miembros beneficiarios del Bono Proteger, lo cual representa un 17,30% del total de hogares al 31 de julio de 2020. Sin embargo, destaca la presencia de dos hogares con siete beneficiarios en un mismo núcleo familiar y de 17 hogares con seis beneficiarios, lo que deriva en ineficiencias de la distribución, pues se pudo llegar a más hogares con los recursos disponibles.
- 2.38 La concentración del bono a nivel de hogar es baja, de acuerdo con los parámetros establecidos en ese indicador y al no existir un límite de personas por hogar para entregar la asignación, consideración que también fue señalada por la misma Administración en el taller virtual de validación de criterios y definición de indicadores. Asimismo, mediante consulta al INEC se evidenció que el promedio de miembros de un hogar afectados laboralmente por COVID 19 durante los meses de mayo, junio y julio fue de 2,4 personas.
- 2.39 En relación con la **continuidad** del beneficio, se identificaron que 4.252 personas dejaron de percibir el bono sin una justificación aparente, pues solo recibieron el primer pago entre abril y mayo sin existir un segundo pago al 31 de julio, lo que representa el 0,8% de la población beneficiada (533.689) para una continuidad aceptable en la distribución del Bono Proteger.
- 2.40 Lo anterior, se debe a la carencia de un registro completo sobre los movimientos de la solicitud donde se justifiquen las razones por las cuales la persona dejó de percibir el beneficio, así como la falta de comunicación por parte de la Administración en alertar sobre cambios en la situación del beneficiario respecto del bono. Al respecto, la bitácora de registro que fue suministrada a la CGR presentó debilidades en cantidad de registros y poca claridad de la justificación de exclusión.

Distribución de los recursos:

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.

²⁵ De 533.689 personas beneficiadas en total al 31 de julio.

- 2.41 En resumen, los errores en la asignación del tipo de beneficio, la concentración del bono en algunos hogares, y la no continuidad de los desembolsos en ciertos beneficiarios, afecta a hogares y personas con mayor vulnerabilidad a los cuales se pudo haber atendido con los recursos disponibles. Además, afecta la credibilidad del Programa social, ante el desconocimiento o falta de comunicación por parte de la Administración, de la variación en la calificación y en el estatus del beneficiario.

SATISFACCIÓN DEL SOLICITANTE DEL BONO PROTEGER

- 2.42 La **calidad** se conceptualiza como una dimensión del desempeño vinculada específicamente con la eficacia, que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Como parte de los factores que se identificaron de la calidad se encuentran: la satisfacción, la oportunidad y el acceso al Bono Proteger. El primero entendido como la percepción general de los solicitantes con el Programa, el segundo relacionado con los plazos transcurridos entre hitos relevantes de la entrega del bono, así como la opinión de los beneficiarios respecto a estos plazos; y el tercero en el acceso a completar el formulario digital por parte de población.



¿En qué medida el Bono Proteger es oportuno, accesible y los beneficiarios están satisfechos?

- 2.43 Al respecto, con ayuda del concepto de LEAN Government²⁶ se construyeron los indicadores de calidad: medición del tiempo transcurrido entre un pago y el siguiente (métrica de tiempo); nivel de satisfacción de la población, personas que requirieron ayuda para solicitar el beneficio, solicitantes que consideran de fácil acceso a la página electrónica para completar el formulario, población que considera lenguaje claro en el formulario (métrica de calidad); beneficiarios y no beneficiarios que consideran razonable el tiempo utilizado para elaborar y cargar el formulario (métrica de complejidad del proceso) (Ver Anexo N.º 3). Para su estimación se debió recurrir a un instrumento de consulta a una muestra representativa de los solicitantes²⁷.

Relación directa entre la asignación del beneficio y la percepción positiva

- 2.44 Se evidenció una **opinión positiva** del Programa por parte de los beneficiarios, pues el 90,16% de las personas contactadas de este grupo opinó estar satisfechos o muy satisfechos con el Bono Proteger; por el contrario, el 85,29% de quienes no recibieron dinero del beneficio indicaron estar insatisfechos o muy insatisfechos con el Programa. A nivel agregado se determinó que el 60,04% de las personas encuestadas tienen un nivel de satisfacción positiva.

²⁶ Este Marco de Trabajo se utiliza para analizar en detalle los procesos, las operaciones y los sistemas a fin de lograr más y mejores resultados, con menos tiempo, recursos y complicaciones.

²⁷ El instrumento consistió en un formulario de Google Forms. Se consultaron 426 beneficiarios (con un error muestral de 4,2%) y 283 no beneficiarios (con un error muestral de 5,8%). La muestra fue estratificada por tipo de afectación y percentil de ingreso durante el COVID 19.

- 2.45 Por una parte, la encuesta de satisfacción realizada permitió evidenciar el sentimiento de agradecimiento con el programa y la sensación de que fue de mucha ayuda para los beneficiarios. No obstante, la insuficiencia del monto otorgado y el sentimiento de necesitar el bono por más tiempo son las principales insatisfacciones de los beneficiarios.
- 2.46 Por otra parte, la falta de comunicación respecto a la resolución o estado de su solicitud, ausencias de un análisis de sus casos, la percepción de que otras personas menos vulnerables recibieron el beneficio y una inconformidad general por no recibir ayudas del estado, detonó las principales razones por las cuales las personas no beneficiarias sentían inconformidad con el Bono Proteger.
- 2.47 En relación con el nivel de **acceso** a la plataforma electrónica, se evidenciaron percepciones muy variadas, por un lado hay resultados positivos pues el 91,25% de los encuestados señaló claridad en el lenguaje del formulario; por otro lado, hay resultados medios, por tanto las opiniones positivas representan el 76,08% sobre la facilidad de ingresar a la plataforma digital y el 69,96% sobre la rapidez para completarlo; y un nivel bajo de acceso puesto que menos del 70% de los encuestados (69,58% de ellos) señaló de fácil uso el formulario. Como dato adicional, cuatro personas encuestadas indicaron que debieron pagar para poder llenar el formulario.
- 2.48 El nivel bajo en la facilidad de uso en la aplicación se puede deber en parte a la brecha tecnológica existente en Costa Rica, principalmente derivada de los niveles de escolaridad y la capacidad de uso de internet aun cuando tengan acceso a este servicio. A su vez, esto se vincula con el hecho de que el 34,22% de los solicitantes requirieron ayuda para completar el formulario, siendo además que la misma limitación en el ingreso la tuvieron otras personas, quienes incluso pudieron no llenar la solicitud aun cuando podían aplicar por falta de conocimiento.
- 2.49 Sobre el particular, la Administración indicó que *“...no ignora los desafíos que aún tiene el país en términos de la brecha digital que se acentúa en varias comunidades, por lo que se ha puesto a disposición mecanismos de acompañamiento o intermediación tecnológica en el proceso como el Sistema de Atención a la Ciudadanía del IMAS. Adicionalmente se cuenta con el proceso de facilitación tecnológica, en dónde se tiene un listado de instituciones participantes”*, según se extrae de los informes mensuales de seguimiento. Además, en correo electrónico del 3 de agosto de 2020²⁸, indicó la atención 2.211 citas en el sistema de asistencia para el Bono Proteger del IMAS entre el 01 de mayo al 28 de julio de 2020. Sin embargo, estas acciones han sido insuficientes para garantizar el acceso al beneficio.

Satisfacción con del solicitante:

Quienes lograban obtener el Bono Proteger tenían una satisfacción más alta respecto a quienes no lo recibieron.

La facilidad en el uso de la plataforma fue un punto bajo, incluso 4 personas debieron pagar para completar el formulario.

²⁸ NI 22272, del 3 de agosto de 2020.

- 2.50 Respecto de la percepción de los beneficiarios en cuanto a la oportunidad del beneficio, se denotó como positivo el tiempo para completar la información (94,61% de los encuestados) y aun cuando el plazo promedio entre la fecha de registro y la de entrega del primer beneficio fue de 27 días, el 74.8% catalogó como aceptable el tiempo transcurrido. Una apreciación similar se evidenció con los plazos entre el primer y segundo pago con 40,36 días en promedio y, entre el segundo y tercer pago con 22.19 días en promedio, para lo cual las personas indicaron su conformidad (83,2% y 76,4% respectivamente).

EFFECTOS DEL BONO PROTEGER EN LOS BENEFICIARIOS

- 2.51 Un **efecto** es el grado o nivel de repercusión, a corto plazo, originado por los productos, en este caso la entrega de una transferencia monetaria, en los usuarios. A partir de esta definición se elaboró una lista de potenciales efectos considerando la cadena de valor propuesta por la Administración y los Decretos Ejecutivos N.º 42305-MTSS-MDHIS y N.º 42601-MTSS-MDHIS donde se establecen los objetivos del Programa. Como parte de los efectos del Bono Proteger, se evaluó la posibilidad de hacer al menos tres comidas diarias, los pagos de servicios públicos básicos, así como de haber emprendido alguna actividad económica adicional, enviado curriculum vitae (hojas de vida), asistido a una entrevista de trabajo y comenzando o retomando estudios.



¿Logra el Bono Proteger mitigar la caída de los ingresos de las personas afectadas y tiene algún otro efecto positivo o negativo?

- 2.52 Medir la eficacia en esta dimensión, implicó distinguir si se obtuvieron resultados claros y positivos para los beneficiarios a partir de la obtención del Bono, para evidenciar que las variaciones en las condiciones obedecen al Programa y no a otros factores exógenos. Para ello, con base en la información obtenida en el instrumento de consulta al beneficiario, se aplicó el método cuasi-experimental denominado Propensity Score Matching o Emparejamiento por Puntaje de Propensión.

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

- 2.53 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

Efectos del Bono Proteger:

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.

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.

- 2.54 Al respecto, el Programa Estado de la Nación en su último informe señaló que la política social aplicada durante la pandemia puede tener efectos en la mitigación de la pobreza, derivada de la pérdida de empleo en los hogares más vulnerables, pero tiene un alcance limitado por la cantidad de personas estimadas que cambiarían su estatus de pobreza al recibir el beneficio, ya sea de ₡ 60.000 o de ₡ 125.000. Asimismo, un ejercicio realizado por la Administración en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Prosperia también evidencian la mitigación en las tasas de pobreza por parte del Bono Proteger. Adicionalmente, se reconoce los efectos en materia de bancarización de personas eventualmente excluidas del sistema formal, puesto que según la Administración en los reportes del Bono indica que se ha logrado incluir a 200.000 solicitantes del beneficio.
- 2.55 Sin embargo, la evaluación realizada por la CGR encontró que el Bono Proteger no había logrado efectos estadísticamente significativos en la posibilidad de pago de vivienda (préstamo o alquiler), iniciar algún curso o retomado su estudio o carrera y búsqueda de empleo (enviado curriculum vitae o tenido entrevistas), estas dos últimas variables son a las que aspira mejorar el Programa según el Decreto Ejecutivo N° 42601-MTSS-MDHIS del 4 de setiembre del 2020 y tienen el potencial para “estructuralmente” impactar en los niveles de pobreza.
- 2.56 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. Otro elemento a considerar, es el periodo en el cual se evaluó los efectos, caracterizado por la apertura limitada de las actividades económicas lo que puede reducir las posibilidades de búsqueda de empleo.
- 2.57 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, tal es el caso de entrevistas y envío de hojas de vida (curriculum vitae).

3. Conclusiones

- 3.1 La asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria presenta limitaciones que afectan su eficiencia y eficacia. Lo anterior, debido a que se detectaron debilidades que podrían restringir la posibilidad que más personas y hogares con necesidades pudieran acceder al beneficio, tales como, posibles: filtraciones, errores de pago y del monto del beneficio; personas que calificaban para recibirlo y no lo recibieron y otras que dejaron de recibirlo sin justificación.
- 3.2 Dichas debilidades se encuentran relacionadas con los riesgo de filtraciones producto de la amplia diversidad en la definición de la población objetivo y la alta estimación de recursos financieros; problemas en la priorización puesto que variables de asignación como condición de pobreza básica o extrema y Jefatura de Hogar Femenina, no fueron estadísticamente significativas; insuficientes revisiones previas y posteriores de las bases de datos para las validaciones de las exclusiones e inclusiones al beneficio; falta de validaciones de la información en las fuentes primarias de los datos relevantes como privados de libertad y pensionados; carencia de verificación de los documentos adjuntos en la plataforma y de un mecanismo de asociación de tales documentos con la solicitud correspondiente, además de ausencia de controles en el sistema en relación con los plazos entre un bono con respecto al otro y la cantidad máxima de desembolsos.
- 3.3 Asimismo, no existió restricción de la cantidad de personas beneficiarias dentro de un mismo hogar, y no se contaba con un registro completo de los movimientos de la solicitud donde se justifiquen las razones por las cuales la persona dejó de percibir el beneficio, así como falta de comunicación por parte de la Administración en alertar acerca de los cambios en la situación del beneficiario respecto del bono.
- 3.4 A pesar de lo anterior, la mayoría de los solicitantes encuestados por la CGR indicaron estar satisfechos o muy satisfechos con el Programa y calificaron positivamente elementos de la calidad del servicio como la claridad del lenguaje, la facilidad de ingreso a la plataforma, el tiempo transcurrido entre la solicitud y los pagos, entre otras. Además, de la evidencia de indicios positivos sobre la incidencia en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, así como la opción de emprender una actividad económica que les permita generar ingresos extra. Aunado a la bancarización de personas excludas del sistema formal.
- 3.5 Al respecto, toda acción de política pública debe poder generar valor público. En ese sentido, la propuesta de valor de la Administración del Programa logró objetivos básicos que eran de esperarse derivados de la entrega de una transferencia monetaria pero que pudieron haber sido aún mayores si no se hubiera presentado las debilidades señaladas.
- 3.6 Por su parte, como reflexión final del proceso de auditoría, es relevante mencionar que las soluciones digitales o plataformas tecnológicas pueden ayudar a mejorar la gestión financiera pública de las transferencias monetarias. El objetivo principal de las soluciones

digitales es asegurar la implementación de las transferencias con oportunidad, seguridad y facilidad para el seguimiento, control y monitoreo²⁹. 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.

- 3.7 En ese orden de ideas, esta y otras políticas públicas venideras deben tomar conciencia de las limitaciones de la brecha digital aún predominantes en nuestro país, basarse en fuentes primarias de información, contar con mecanismos de priorización que respondan realmente a las variables o características de la población objetivo, mantener controles previos y posteriores derivados de los mismos rezagos de las fuentes de información, así como controles para limitar la aparición de filtraciones, errores de pago, abusos o posibilidades de fraude y aprovechar al máximo la mejora continua que permiten las tecnologías de la información. Lo anterior permitirá eficientizar los escasos recursos disponibles y potenciar el valor público derivado de las intervenciones públicas.

²⁹ Una, Gerardo; Allen, Richard; Pattanayak, Sailendra & Suc, Gwenaelle. Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Fiscal Affairs. International Monetary Fund.

4. Disposiciones

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, e en los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA MASTER GEANINNA DINARTE ROMERO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4 Emitir, divulgar e implementar un procedimiento para que los **procesos de validación de la información** de los beneficiarios **en la plataforma tecnológica**, actual base para el Bono Proteger, se realicen directamente con las bases de datos de fuentes primarias y de **previo** como a **posterior** al otorgamiento de un beneficio. Para el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, al 26 de marzo de 2021, certificación de que el procedimiento de validaciones con bases de datos de fuentes primarias fue elaborado y comunicado. Asimismo, al 30 de abril de 2021, certificación de que las validaciones previas y posteriores de dicha plataforma se realizan con las bases de datos de fuentes primarias. (Ver párrafos 2.16 a 2.26).

A LA MASTER GEANINNA DINARTE ROMERO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO; Y AL MASTER JUAN LUIS BERMÚDEZ MADRIZ EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5 Analizar e implementar las medidas específicas, en referencia a los casos de beneficiarios durante el período 2020, que según la posterior revisión y detección de casos, presentan las siguientes condiciones: a) se les otorgó el Bono Proteger cuando no correspondía, b) recibieron más de tres pagos y c) se beneficiaron con un monto superior al que les correspondía. Para el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, lo siguiente: a) El 14 de mayo de 2021, una certificación

de que se revisó y analizó los pagos realizados de más, y se elaboró el respectivo informe; y para esta misma fecha, una certificación de que fueron diseñadas las medidas a implementar para la recuperación de las sumas pagadas de más, los plazos de inicio y finalización de cada medida, así como los responsables de cada una de éstas. **b)** El 26 de agosto de 2021, un oficio en el cual se rinda un primer informe, donde se detalle el avance en el cumplimiento de las acciones establecidas en el punto **a)** anterior, así como un detalle de los montos recuperados a la fecha. (Ver párrafos 2.16 a 2.19, 2.27 y 2.34 a 2.35).

- 4.6 Definir e implementar medidas específicas acorde con sus competencias, para que personas que requieran empleo, como los solicitantes del Programa Proteger, puedan ser tomados en cuenta dentro de los programas vigentes de inserción laboral y capacitación gubernamentales (INA, MTSS, entre otros). Para el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, lo siguiente: una certificación al 15 marzo de 2021, en la cual se indique las medidas específicas diseñadas; asimismo certificar al 30 de setiembre del 2021, el avance referido a la implementación de las medidas para la inserción laboral y capacitación de las personas solicitantes del Programa. (Ver párrafos 2.55 a 2.57)

Manuel Corrales Umaña

Gerente de Área

Damaris Vega Monge

Asistente Técnico

Humberto Perera Fonseca

Coordinador

Róger Larios Martínez

Colaborador

Ivannia Monge López

Colaboradora

Anexo N.º 1

Detalle de Bases de Datos utilizadas

Base de datos SICERE:

Se trabaja con los registros contenidos entre marzo y agosto 2020.

Los datos analizados dentro de esa base, son referentes para determinar si las personas (solicitudes) contenidas dentro de la base de datos de Bono Proteger se encuentran con salarios reportados y si estos provienen de un patrono de entidad privada, público o de ambos.

Base de datos SINIRUBE:

Se trabaja con los registros contenidos entre marzo y julio 2020.

Los datos analizados dentro de esa base, son referentes para determinar si las personas (solicitudes) contenidas dentro de la base de datos de Bono Proteger:

1. Son parte de algún programa que les brinde beneficios monetarios entre los meses de febrero a julio del 2020.
2. Así como para identificar las condiciones de clasificación que tienen asignadas dichas personas, como discapacidad, situación de pobreza, jefatura de hogar, cantidad de miembros, zona geográfica, sexo y el identificador de hogar al que corresponde, según corte contenido al mes julio-2020.

Base de datos MJP:

Se trabaja con los registros contenidos entre marzo y julio 2020.

Los datos analizados dentro de esa base, son referentes para determinar si las personas (solicitudes) contenidas dentro de la base de datos de Bono Proteger se encuentran dentro del detalle de personas privadas de libertad bajo la característica de “institucionalizados”, es decir, que se encuentra privado en algún recinto. Dentro de los valores contenidos son; nacionalidad, centro penal, pabellon, fecha de ingreso, fecha de egreso proyectada, sexo.

Base de datos Pensionados:

Se trabaja con los registros de personas que han recibido pago por concepto de pensión dentro del régimen IVM y/o RNC contenidos entre marzo y julio 2020.

Los datos analizados dentro de esa base, son referentes para determinar si las personas (solicitudes) contenidas dentro de la base de datos de Bono Proteger se encuentran dentro del detalle recibido.

Base de datos TSE:

Se trabaja con los registros de personas que han nacido en el territorio nacional con una fecha de corte a julio 2020. De la misma manera se valida si cuentan con documentación al día dentro de las fechas contenidas entre marzo y julio del presente año.

Base de datos DGME:

Se trabaja con los registros de personas contenidos entre marzo y julio 2020.

Los datos analizados dentro de esa base, son referentes para determinar si las personas (solicitudes) contenidas dentro de la base de datos de Bono Proteger se encuentran dentro del detalle de personas extranjeras y se valida si cuentan con documentación al día dentro de las fechas analizadas.

Base de datos MH:

Se trabaja con los registros de personas contenidos entre abril y agosto 2020.

Los datos analizados dentro de esa base, son referentes para determinar si las personas (solicitudes) contenidas dentro de la base de datos de Bono Proteger se encuentran dentro del detalle de pensionados por el estado.

Anexo N.º 2

Ficha Técnica de Indicadores

INDICADORES DE EFICACIA							
Dimensión	Subeje	#	Nombre	Descripción	Fórmula	Párametro	Fuente
Cobertura y Focalización	Cobertura	1	Cantidad de personas que reciben el Bono Proteger respecto del total de la población objetivo	Expresa el avance en la asignación del Bono Proteger en relación con los escenarios planteados.	Sumatoria de personas beneficiarias con al menos un Bono Proteger en un periodo t/ Total de personas con alguna afectación laboral y que cumplan con los requisitos* 100	Al menos 80% de cobertura de la población afectada, es alta. Entre 60-80% cobertura moderada que requiere acciones de mejora. Menos de 60% cobertura baja requiere de acciones inmediatas de mejora.	Base de datos Bono Proteger. Encuesta Continua de Empleo II Trimestre 2020, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
	Cobertura	2	Cantidad de personas que podían recibir el Bono Proteger dada la disponibilidad de los recursos en un momento determinado	Expresa el avance en la asignación del Bono Proteger en relación con el presupuesto estimado	Sumatoria de los recursos necesarios para cubrir las personas beneficiarias con al menos un Bono Proteger en un periodo t/ Total de recursos económicos disponibles en un momento t* 100	Al menos 80%, cumplimiento alto. Entre 60-80%, cumplimiento medio que requiere acciones de mejora. Menos de 60%, cumplimiento bajo y requiere de acciones inmediatas de mejora	Base de datos Bono Proteger
	Cobertura	3	Cantidad de personas elegibles que no reciben el beneficio respecto del total de personas elegibles para recibirlo	Expresa la subcobertura del programa respecto de la "demanda efectiva". También evidencia errores de exclusión del programa.	Sumatoria de personas elegibles que no reciben el Bono Proteger en un periodo t/ Sumatoria de personas elegibles para el Bono Proteger en un periodo t * 100	Menos de 5% La distribución del subsidio tiene una cobertura aceptable de la demanda efectiva entre 5% y 15: La distribución del subsidio tiene una cobertura moderada de la demanda efectiva Más del 15: La distribución del subsidio tiene una cobertura inaceptable de la demanda efectiva	Base de datos Bono Proteger. Bases de datos para cruzar (TSE, MTSS, SICERE, HACIENDA, DMEX, SINIRUBE)
	Focalización	4	Cantidad de personas que reciben el beneficio sin cumplir con todos los requerimientos necesarios para recibirlo según las validaciones respecto de total de personas beneficiadas con el bono proteger validadas	Muestra los errores de inclusión (filtración) del programa Bono Proteger	Sumatoria de personas que no eran elegibles para el Bono Proteger y que lo reciben en un periodo t/ Sumatoria de personas beneficiarias del Bono Proteger en un periodo t * 100	Menos de 5% La distribución del subsidio tiene una filtración tolerable entre 5% y 15: La distribución del subsidio tiene una filtración moderada con posibilidades de mejora Más del 15: La distribución del subsidio tiene una filtración alta que debe atender inmediatamente	Base de datos Bono Proteger. Bases de datos para cruzar (TSE, MTSS, SICERE, HACIENDA, DMEX, SINIRUBE) Protocolo para detectar el nivel de riesgo de los trabajadores independientes, informales y temporales.
	Focalización	5	Cantidad de beneficiarios con más de un pago del bono dentro de una misma planilla del total de bonos pagados	Muestra los errores de duplicidad que perjudican la eficacia del programa	Sumatoria de personas que reciben más de un pago en la misma fecha de planilla en el periodo t/ Sumatoria de personas beneficiarias del Bono Proteger en un periodo t * 100	Menos de 5% La distribución del subsidio tiene un error de duplicidad aceptable entre 5% y 15: La distribución del subsidio tiene un error de duplicidad moderada Más del 15: La distribución del subsidio tiene un error de duplicidad alto que debe atender inmediatamente	Base de datos del Bono Proteger
	Focalización	6	Cantidad de beneficiarios con más de un pago del bono dentro de un mismo mes del total de bonos pagados	Muestra los errores de duplicidad que perjudican la eficacia del programa	Sumatoria de personas que reciben más de un pago en menos de un mes/ Sumatoria de personas beneficiarias del Bono Proteger * 100	Menos de 5% La distribución del subsidio tiene un error de duplicidad aceptable entre 5% y 15: La distribución del subsidio tiene un error de duplicidad moderada Más del 15: La distribución del subsidio tiene un error de duplicidad alto que debe atender inmediatamente	Base de datos del Bono Proteger
	Focalización	7	Modelo de determinación de factores relevantes en el otorgamiento del Bono Proteger	Muestra el peso (importancia) relativo de los factores que determinan la asignación del beneficio	$Pr(Y=1)=b_0+bX+e$; Donde Y es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si se recibe el beneficio y 0 cuando no se recibe. b_0 es el coeficiente de la recta y en general representa el caso base en un modelo logístico. X es una matriz de variables explicativas como las características del beneficiado entre otras y b es un vector de importancia relativa asociada a cada variable explicativa. e es el término de error.	Se supone que las variables de priorización son las más relevantes para la asignación del beneficio. En este caso, se espera que pasen la prueba de significancia en sus coeficientes respectivos dentro del modelo logístico.	Base de datos del Bono Proteger

Dimensión	Subeje	#	Nombre	Descripción	Fórmula	Párametro	Fuente
Calidad	Oportunidad	16	Población que considera que el tiempo requerido para la elaboración y carga del formulario es justo	Indica el porcentaje de usuarios que consideran que el tiempo para la elaboración y carga del formulario para solicitar el Bono es justo.	Sumatoria de personas que consideran que el tiempo utilizado para elaborar y cargar el formulario de la solicitud del Bono es justo/Cantidad de solicitudes realizadas en el período t	Propuesta CGR: mayor a 85% nivel de tiempo utilizado bueno, entre 70% y 85% tiempo utilizado con oportunidad de mejora, entre 0 y 70% requiere acciones inmediatas de mejora	Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
	Acceso	17	Población que incurrió en costos para solicitar el beneficio	Señala el porcentaje de usuarios que tuvieron que pagarle a un tercero para solicitar el Bono Proteger	Sumatoria de personas que pagaron para solicitar el Bono es justo/Cantidad de solicitudes realizadas en el período t	Propuesta CGR: 0% nivel de costo incurrido bueno, entre 0% y 5% nivel de costo incurrido con oportunidad de mejora, mayor a 5% requiere acciones inmediatas de mejora	Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
	Acceso	18	Población que considera de fácil uso el formulario para solicitar el Bono Proteger	Indica qué porcentaje de los usuarios considera de fácil uso la página electrónica para solicitar el Bono Proteger	Sumatoria de personas que considera de fácil uso la página electrónica para solicitar el Bono/Cantidad de solicitudes realizadas en el período t	Propuesta CGR: mayor a 85% nivel bueno de fácil uso, entre 70% y 85% con oportunidad de mejora en el fácil uso, entre 0 y 70% requiere acciones inmediatas de mejora	Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
	Acceso	19	Población que considera rápido el uso del formulario para solicitar el Bono Proteger	Indica qué porcentaje de los usuarios considera uso rápido de la página electrónica para solicitar el Bono Proteger	Sumatoria de personas que considera uso rápido de la página electrónica para solicitar el Bono/Cantidad de solicitudes realizadas en el período t	Propuesta CGR: mayor a 85% nivel bueno de fácil uso, entre 70% y 85% con oportunidad de mejora en el fácil uso, entre 0 y 70% requiere acciones inmediatas de mejora	Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
Efectos	Efecto	20	Efectos del Bono Proteger en los Beneficiarios y No beneficiarios	Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que dicen que el dinero les alcanzó para cubrir sus necesidades básicas	Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger en esas áreas por medio del Modelo Propensity Score Matching con diferentes algoritmos de matching como Vecino más cercano, Kernel, Radius (radio de 0.1) y Mahalanobis.	Prueba de significancia para proporciones. Diferencia estadísticamente significativa	Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
		21		Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que lograron hacer las 3 comidas durante el día			Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
		22		Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que dicen haber pagado el servicio de electricidad			Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios

Dimensión	Subeje	#	Nombre	Descripción	Fórmula	Párametro	Fuente
Efectos	Efecto	23	Efectos del Bono Proteger en los Beneficiarios y No beneficiarios	Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que dicen haber pagado el servicio de agua	Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger en esas áreas por medio del Modelo Propensity Score Matching con diferentes algoritmos de matching como Vecino más cercano, Kernel, Radius (radio de 0.1) y Mahalanobis.	Prueba de significancia para proporciones. Diferencia estadísticamente significativa	Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
		24		Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que dicen haber pagado la vivienda (alquiler o préstamo)			Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
		25		Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que dicen haber pagado el servicio de internet			Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
		26		Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que dicen haber pagado el servicio telefónico (celular o fijo)			Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios
		27	Población que realizó alguna actividad para mejorar situación laboral	Diferencia entre los porcentajes de usuarios que reciben y los que no reciben el bono proteger que realizan al menos una actividad para cambiar su estatus laboral (búsqueda de empleo, estudiando o iniciando emprendimiento)			Encuesta de Satisfacción a Beneficiarios y Posibles beneficiarios

Anexo N.º 3

Bibliografía Consultada

- Becker, S. e Ichino, A. (2002). Estimation of average treatment effects bases on propensity scores. *The Stata Journal*, 2(4), 358-377.
- Bonnefoy, J., y Armijo, M. (2005). “Indicadores de Desempeño en el Sector Público”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL. Santiago, Chile.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión”. CEPAL.
- Delgado, F. (2017). “Efectividad en la Selección de Beneficiarios de los Programas Avancemos y Bienestar Familiar”. *Economía y Sociedad*, Vol. 22, N° 52 Julio-diciembre 2017, pp. 1-24.
- DIPRES (2015). “Evaluación Ex post: Conceptos y Metodologías”. División de Control de Gestión, Ministerio de Hacienda de Chile. Santiago, Chile.
- Gertler, P., et al. (2011). “La evaluación de impacto en la práctica”. Segunda Edición. World Bank
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). “Econometría”. (5a. ed.). México: Mc Graw Hill.
- Heckman, J., Ichimura, H., y Todd, P. (1997). “Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluation a job training programme”. *Review of Economic Studies*. 64(4), 605-654.
- Lavalleja, M. y Tanenbaum, V. (2020). “Mecanismos de focalización de los programas de Transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay”, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Mata, C. (2015). “Efecto real y potencial del FODESAF en el combate a la pobreza. Programa Estado de la Nación”. Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014.
- MIDEPLAN (2017). “Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas: Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Rubio et al. (2020). “Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe”: III Edición: Seguridad Social y Mercado Laboral. UNICEF
- Soussa, R., Regalia, F. y Stampini, M. (2013). “Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Trujillo, A. , Portillo, J. y Vernon, J. (2005). "The Impact of Subsidized Health Insurance for the Poor: Evaluating the Colombian Experience Using Propensity Score Matching," *International Journal of Health Economics and Management*, Springer, vol. 5(3), pages 211-239, September.



Valenzuela, Patricio (sf). "Métodos Empíricos para el Monitoreo y la Evaluación de Impacto de Proyectos de Inversión Pública". Departamento de Ingeniería Industrial Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.