

**UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE (CINPE)
POSGRADO EN GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

**MÁS QUE UN BONO: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN
INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA BONO PROTEGER EN EL
CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19**

2020

GABRIELA MARCHENA MORA

HEREDIA, COSTA RICA

Abril, 2026

**Trabajo Final de Graduación sometido a consideración del Tribunal Examinador de la
Maestría en Gestión y Finanzas Públicas para optar por el grado de Maestría**

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR

Ph.D. Suyen Alonso Ubieta

Coordinadora de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas

Ph.D. Keynor Ruiz Mejías

Tutor

Ph.D. Gerardo Jiménez Porras

Miembro del comité asesor

Ph.D. Fernando Sáenz Segura

Miembro del comité asesor

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al profesor Keynor, quien creyó en este trabajo desde sus inicios y me acompañó durante todo este proceso con su apoyo constante. Agradezco profundamente su lectura atenta, sus valiosas observaciones y sus clases, que fueron siempre estimulantes e inspiradoras. De ellas aprendí muchísimo, no solo en el ámbito académico, sino también en la forma de abordar la investigación con rigor y compromiso.

Extiendo también mi agradecimiento a todas y todos los profesores de la maestría. En particular, a la profesora Karina, al profesor Marcos y Minor, quienes junto con el profesor Keynor, nutrieron mi interés y cariño por la economía y las finanzas. Gracias a sus conocimientos, su disposición para compartir experiencias y los constantes desafíos intelectuales que plantearon en sus cursos, amplíé mi comprensión de múltiples temas y fortalecí mi formación como científica social. Cada uno de sus aportes dejó una huella significativa en este proceso de aprendizaje y crecimiento.

Finalmente, quiero agradecer de manera muy especial a mi querido esposo Ariel, quien estuvo a mi lado durante este largo proceso. Gracias por tu apoyo incondicional, tu compañía, tu paciencia y confianza en mí, incluso en los momentos de mayor incertidumbre. Tu presencia y aliento fueron un sostén fundamental para culminar este camino.

DEDICATORIA

A mi querido Ari, por su paciencia y motivación constante. Y a mi abuela quien me enseñó que la fortaleza y la resiliencia son capacidades transversales en la vida

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	XII
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO.....	1
1.1 Antecedentes de investigación.....	1
1.1.1 Evaluaciones institucionales del Bono Proteger:	1
1.1.2 Afectación social, el Bono como indicador:	3
1.1.3 Antecedentes académicos: Diseño e implementación del Bono Proteger.....	5
1.2 ¿Por qué estudiar la gestión del Programa Bono Proteger?.....	7
1.3 Objetivos de Investigación.....	10
1.3.1 Objetivo general	10
1.3.2 Objetivos específicos	10
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	11
2.1 Marco Teórico.....	11
2.2 Metodología	15
2.2.1 Enfoque y alcance de la investigación	15
2.2.2 Marco analítico para el estudio de la gestión pública y capacidad institucional.....	15
2.2.3 Técnicas de investigación	16
2.2.4 Selección de participantes para las entrevistas y características de las personas entrevistadas	17
2.2.5 Recolección y análisis de la información	18
2.2.6 Operacionalización	19
CAPÍTULO III. DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL BONO PROTEGER	20
3.1 La fase de diseño y la atención de la pandemia	20
3.2 Adaptación de PRONAE y otros programas sociales para el diseño de Proteger	24
3.2.1 PRONAE como marco general del Bono Proteger y la co-gestión institucional:.....	24
3.2.2 Alianzas público-privadas y el Bono Proteger:	27
3.2.3 Otros programas sociales y su vinculación con el Bono Proteger:	28
3.3 La fase de diseño y la vinculación del personal técnico y operativo institucional	29
CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL BONO PROTEGER.....	32
4.1 Capacidad institucional y cambios en la gestión pública.....	32
4.1.1 Nuevos canales y coordinación interinstitucional:	32

4.1.2 Interoperabilidad de la información, gobierno digital y cambios en el quehacer institucional	35
4.1.3 Capacidad institucional y recursos limitados	39
CAPÍTULO V. ANÁLISIS FINANCIERO, CIERRE DEL BONO PROTEGER Y APRENDIZAJES INSTITUCIONALES	50
5.1 Análisis financiero institucional	51
5.1.1 Fuentes de financiamiento y distribución presupuestaria	51
5.1.2 Análisis horizontal y vertical de los presupuestos	55
5.2 Proceso de cierre del Bono Proteger	59
5.3 Impacto del Bono y principales aprendizajes	63
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
6.1 Conclusiones	65
6.1.1 Diseño y Planificación en un contexto de crisis	65
6.1.2 Implementación y gestión: Desafíos y transformación institucional	68
6.1.3 Análisis financiero y cierre del Programa Bono Proteger	69
6.2 Recomendaciones	71
BIBLIOGRAFÍA	75

Índice de tablas

Tabla 1. Operacionalización de variables	19
Tabla 2. Detalle de los recursos destinados al Bono Proteger, según fechas de aprobación y ejecución. (al 31 de diciembre de 2020).....	53
Tabla 3. Indicadores de Eficiencia Presupuestaria según institución ejecutora	54
Tabla 4. Crecimiento presupuestario anual del IMAS 2019-2021. (En millones de colones corrientes)	55
Tabla 5. Crecimiento presupuestario anual del MTSS 2019-2021. (En millones).....	55
Tabla 6. Crecimiento presupuestario anual del MTSS 2019-2021. (En millones).....	56
Tabla 7. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Ejecución financiera del presupuesto por clasificación del objeto del gasto. Al 31 diciembre, 2020. (En millones)	58
Tabla 8. Cantidad de otorgamientos con impedimentos del Bono Proteger según tipo de población, IMAS-MTSS, 2021	60
Tabla 9. Posibles personas que recibieron el Bono Proteger con algún impedimento. Abril-Julio, 2020	62

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación tiene como propósito analizar la gestión del Bono Proteger, una de las principales medidas de protección social implementadas por el Estado costarricense en el 2020 para mitigar los efectos socioeconómicos derivados de la pandemia por COVID-19. La relevancia de este análisis radica en que busca llenar un vacío en la literatura sobre la experiencia institucional asociada a la creación e implementación repentina de programas sociales en contextos de crisis sanitaria. En particular, resulta fundamental comprender la flexibilidad de las instituciones públicas, su capacidad de respuesta ante situaciones extraordinarias y los desafíos que implica gestionar un programa de política social de manera sostenible en condiciones de alta incertidumbre.

Este estudio analiza las distintas fases del programa (diseño, implementación y cierre) con el fin de comprender cómo se configuró la experiencia institucional en torno a su ejecución, cuáles fueron las principales dificultades enfrentadas y qué aprendizajes institucionales emergieron para el Ministerio de Trabajo (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), como entidades rectoras y ejecutoras de dicho programa. En este contexto, un análisis integral comprende abordar el programa desde una perspectiva multidimensional, considerando no solo sus aspectos operativos, sino también financieros, organizativos, políticos y de control, así como las interacciones entre los distintos actores involucrados.

Asimismo, la investigación incorpora un análisis financiero de los presupuestos institucionales correspondientes a 2019, 2020 y 2021 mediante un análisis horizontal y vertical de las asignaciones y ejecuciones presupuestarias vinculadas al programa, con el objetivo de identificar variaciones en la estructura de gasto, prioridades institucionales y ajustes realizados en el contexto de la emergencia. De manera complementaria, el estudio recoge y contrasta las perspectivas de actores estratégicos del nivel político, operativo, así como de instancias fiscalizadoras, con el fin de ofrecer una visión amplia del proceso de gestión y los mecanismos de control y rendición de cuentas asociados a Proteger.

Metodológicamente, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo de alcance descriptivo. Se utilizaron entrevistas semiestructuradas a actores del MTSS, IMAS y CGR, junto con una revisión documental exhaustiva que incluyó informes institucionales, reportes de auditoría, normativa, estadísticas internas, evaluaciones oficiales y documentos presupuestarios. La

información fue organizada y analizada a partir de categorías derivadas de la gestión social pública y el concepto de capacidad institucional, lo que permitió examinar la gobernanza del programa, la coordinación interinstitucional, la distribución de responsabilidades, los mecanismos de control y los niveles de capacidad técnica y organizacional desplegados en cada fase.

Entre los principales hallazgos se evidencia que el Bono constituyó una respuesta estatal de rápida formulación, sustentada en la movilización acelerada de recursos y capacidades. De manera que la gestión expedita de recursos económicos, la generación de alianzas público-privadas y la articulación de apoyos provenientes del sector público permitieron financiar e implementar el programa en un corto periodo de tiempo. En consecuencia, la activación de este programa implicó una reasignación presupuestaria ágil y la activación de mecanismos extraordinarios de coordinación y financiamiento con distintos actores públicos y privados.

Se identificaron, además, fortalezas en términos de adaptación institucional, uso de herramientas tecnológicas y articulación interinstitucional importante; no obstante, también emergieron limitaciones asociadas a la sobrecarga operativa, desafíos en la coordinación y debilidades significativas en los sistemas de información y control iniciales. En conjunto, la investigación muestra que la experiencia del Bono Proteger no solo reflejó la capacidad del Estado para responder ante una crisis sin precedentes, sino, que también puso en evidencia brechas estructurales y aprendizajes claves para el fortalecimiento futuro de la gestión pública de programas sociales, especialmente en contextos de emergencia.

Palabras clave

Bono Proteger, Política Social, Gestión Social, pobreza, COVID-19, Pandemia, capacidad institucional, presupuesto nacional

ABSTRACT

This study examines the management of the Bono Proteger program, one of the Costa Rican government's principal social protection measures implemented in 2020 to mitigate the socioeconomic effects of the COVID-19 pandemic. The significance of this research lies in its contribution to addressing a gap in the literature concerning the institutional experience of designing and implementing social assistance programs under emergency conditions.

In particular, it seeks to understand the flexibility of public institutions, their capacity to respond to extraordinary circumstances, and the challenges of managing a social policy program sustainably amid high levels of uncertainty.

The study analyses the different phases of the program design, implementation, and closure to understand how the institutional experience surrounding its execution was shaped, the principal challenges encountered, and the institutional lessons that emerged for the Ministry of Labor and Social Security (MTSS) and the Mixed Institute of Social Assistance (IMAS), which served as the program's governing and implementing institutions. From this perspective, a comprehensive analysis requires examining the programs through a multidimensional lens that encompasses not only their operational aspects but also their financial, organizational, political, and accountability dimensions, as well as the interactions among the various actors involved.

In addition, the research includes a final analysis of the institutional budgets for 2019, 2020 and 2021 through horizontal and vertical analyses of the budget allocations and expenditures associated with the program. This analysis aims to identify changes in expenditure patterns, institutional priorities, and budgetary adjustments made in response to the emergency.

Complementing the proposed approach, the study gathers and contrasts the perspectives of key actors at the political and operational levels, as well as representatives of oversight institutions, to provide a comprehensive understanding of the program's management process and the accountability and control mechanisms associated with Proteger.

Using a qualitative descriptive research design, data were collected through semi-structured interviews with representatives from MTSS, IMAS and the Office of the Comptroller General of the

Republic (CGR), complemented by an extensive review of institutional reports, audit documents, legislation, official evaluations, internal statistics and budget records

The findings show that Bono Proteger was rapidly developed as a government response enabled by the swift mobilization of financial and institutional resources. Agile budget reallocation, public-private partnerships, and interinstitutional collaboration supported the program's implementation within a short timeframe. While the program demonstrated strong institutional adaptability, effective use of digital tools, and coordinated action, it also exposed operational pressures, coordination challenges and weaknesses in information and oversight systems. Overall, the study highlights both the Costa Rican state's capacity to respond to an unprecedented crisis and the institutional lessons that can strengthen the future management of social protection programs in emergency contexts.

Keywords: Bono Proteger, Social Policy, Public Social Management, Poverty, COVID-19, Institutional Capacity, National Budget.

INTRODUCCIÓN

El impacto social y económico que dejó a su paso la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 es el más importante de la última década. La presión sobre los servicios de la salud y la necesidad de brindar los recursos necesarios al sector sanitario fue un aspecto crucial en proceso de contención de la pandemia.

En este contexto, un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señaló la necesidad de trabajar en la integración de las políticas sanitarias, sociales y económicas, para de esta manera buscar la reactivación de la economía, sociedades más equitativas y a la vez una mayor eficiencia en el gasto público. (2020, p. 4).

Conjuntamente, el informe de la OPS y la CEPAL hizo énfasis en que el gasto social debía ser capaz de responder tanto a los desafíos persistentes de los países de la región en cuanto a pobreza y desigualdad, así como a los desafíos emergentes relacionados al crecimiento de la informalidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. De manera que las reformas que se implementen no solo deben buscar el uso eficiente de los recursos disponibles, sino también, mejoras sustantivas en los servicios públicos.

Costa Rica no ha sido ajeno a estos retos, y es por este motivo que la presente investigación tiene como objetivo analizar el proceso de gestión del Programa Bono Proteger, el cual fue puesto en marcha durante el 2020 para la atención de las personas que fueron afectadas a nivel laboral por las medidas de contención sanitaria y laborales que se implementaron en el país.

El propósito de este trabajo es contribuir a la sistematización de experiencias y aprendizajes institucionales que dejó consigo el proceso del Bono Proteger en el país. Desde esta perspectiva, esta investigación es un esfuerzo sistemático para aportar al conocimiento de la gestión pública, y busca entender las limitaciones, fortalezas y oportunidades de mejora en la ejecución y diseño de programas de atención de la población afectada laboralmente durante esta pandemia.

En este marco, resulta pertinente señalar que el análisis propuesto adquiere relevancia en tanto permite profundizar en la comprensión de la gestión pública en contextos de crisis, particularmente ante la emergencia provocada por la pandemia. Más allá de describir una

intervención específica, el estudio busca aportar en un ámbito poco explorado, como lo es la experiencia institucional asociada a la creación e implementación de programas sociales en plazos reducidos. Esto implica examinar la capacidad de adaptación de las instituciones públicas, su nivel de flexibilidad operativa y los desafíos asociados a la gestión sostenible de este tipo de intervenciones en contextos de incertidumbre. En este sentido, el análisis contribuye a generar aprendizajes relevantes sobre la capacidad de respuesta del Estado y los mecanismos necesarios para fortalecer la gestión pública ante futuras emergencias.

Para responder a estas inquietudes, este estudio se organiza en seis secciones. La primera consiste en la fundamentación de la investigación, donde se presentan algunos de los trabajos clave sobre el análisis de política y programas sociales, los objetivos de investigación. La segunda sección está dedicada a los principales conceptos que orientan la investigación y la estrategia que se usa para recopilar la información de interés. Por su parte, la tercera sección está dedicada a la contextualización del Bono Proteger y el rol de la política y el gasto social en la política del país. La cuarta y quinta sección están dedicadas a la gestión y experiencia institucional del Bono Proteger. Y finalmente, en la sexta sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO

1.1 Antecedentes de investigación

El programa Bono proteger surge en Costa Rica como una respuesta estatal de emergencia ante los impactos socioeconómicos generados por la pandemia de COVID-19, durante el 2020. La abrupta paralización de actividades económicas, el aumento del desempleo y la reducción de ingresos en los hogares, colocaron a amplios sectores de la población en una situación de alta vulnerabilidad, lo que exigió al Estado costarricense diseñar e implementar, en un periodo extremadamente corto, mecanismos de apoyo social y económicos a la población y de esta manera mitigar los efectos inmediatos de la crisis.

Dada la magnitud del programa, tanto en términos de cobertura poblacional como de manejo de recursos públicos involucrados, el Bono Proteger ha sido objeto de diversos análisis técnicos, evaluaciones institucionales y algunos análisis académicos. Sin embargo, la producción de conocimiento sobre este programa presenta una clara concentración temática en los resultados e impactos del mismo. Particularmente, en la contribución de este programa en la contención de la pobreza y la protección temporal de ingresos.

En contraste, son escasos los estudios que analizan de manera sistemática el proceso de gestión pública que permitió su diseño, implementación y operación, así como las capacidades institucionales que se activaron o desarrollaron en el contexto de una crisis sin precedentes.

En este sentido, la revisión de antecedentes que se presenta a continuación tiene como propósito identificar y analizar los principales trabajos realizados sobre el Bono Proteger en el país, destacando sus aportes y limitaciones, y evidenciando el vacío analítico que justifica la relevancia de nuestra investigación centrada en la gestión pública, la gobernanza del programa y las diferentes experiencias institucionales de las organizaciones responsables de la ejecución de dicho programa.

1.1.1 Evaluaciones institucionales del Bono Proteger:

Los informes de evaluación elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planificación, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), constituyen uno de los principales antecedentes técnicos sobre el Bono Proteger. Entre estos destacan el Informe de Evaluación del Programa Proteger (EE-53) y su segunda edición (EE-60), elaborados en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

El objetivo principal de estos informes fue evaluar el desempeño del Bono Proteger como intervención pública, a partir de criterios ampliamente utilizados en la evaluación de políticas públicas, tales como pertinencia, eficacia y eficiencia y, en menor medida, sostenibilidad. En particular, se buscó determinar si el programa respondió adecuadamente a la problemática que pretendía atender – la pérdida o reducción de ingresos asociados a la pandemia– y si logró alcanzar a la población objetivo de manera oportuna y focalizada.

Además, los informes se propusieron generar evidencia empírica que sirviera de insumo para la toma de decisiones futuras en materia de política social y para el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación del gasto público en contextos de emergencia.

Desde el punto de vista metodológico, las evaluaciones de MIDPLAN adoptaron un enfoque mixto, combinando herramientas cuantitativas y cualitativas. En el componente cuantitativo, se utilizó información proveniente de los registros administrativos del programa, base de datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINERUBE) y estadísticas oficiales, especialmente de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

En el componente cualitativo, se incluyeron encuestas de percepción dirigidas a personas beneficiarias del Bono, así como entrevistas a funcionarios públicos involucrados en la ejecución del programa. Este enfoque permitió complementar el análisis de cobertura y focalización con una valoración de la experiencia de los usuarios y de ciertos aspectos operativos de la implementación.

A nivel general, los informes del MIDEPLAN concluyen que el Bono Proteger fue una política pertinente y oportuna, alineada con la magnitud del choque económico generado por la pandemia. Entre los principales hallazgos se destaca que el programa logró alcanzar un número significativo de personas afectadas por la suspensión, la reducción de jornadas y la pérdida de empleo, contribuyendo a amortiguar la caída de ingresos en los hogares beneficiarios.

Asimismo, la evaluación muestra que el programa presentó niveles aceptables de focalización, priorizando a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Los informes también resaltan la rapidez con que se implementó el mecanismo de transferencia, así como el uso de plataformas digitales para la recepción y gestión de solicitudes, lo cual permitió ampliar la cobertura en un corto plazo.

Pese a sus aportes, los informes de MIDEPLAN presentan limitaciones relevantes desde la perspectiva de la gestión pública. El análisis se centra predominantemente en los resultados y el

desempeño del programa, mientras que el proceso de gestión parece tratarse de manera breve y fragmentada. No se desarrolla un análisis sistemático del proceso de diseño del Bono Proteger, de las decisiones estratégicas que dieron forma al programa, ni de las capacidades institucionales que se requirieron para su implementación en un contexto de alta incertidumbre.

En consecuencia, los informes no explican cómo se articularon las instituciones involucradas, cómo se resolvieron los desafíos de coordinación interinstitucional, ni qué aprendizajes organizacionales emergieron a partir de la experiencia del programa.

Otro antecedente relevante lo constituye el informe elaborado por Prosperia en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo principal fue evaluar el impacto del Bono Proteger en la contención de la pobreza durante la pandemia.

El estudio se propuso estimar el efecto del programa sobre las tasas de pobreza mediante modelos contrafactuales, comparando escenarios con y sin la intervención estatal. Para ello, utilizó datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y registros administrativos del programa.

El informe concluye que el Bono Proteger tuvo un efecto significativo en la reducción de la pobreza, evitando un aumento más pronunciado de los hogares en situación de vulnerabilidad. Asimismo, identifica diferencias regionales y sectoriales en el impacto del programa.

Al igual que el análisis de MIDEPLAN, el informe se centra exclusivamente en los resultados e impactos sin abordar el proceso de diseño, implementación y gestión del programa. El Bono Proteger es tratado como una intervención homogénea, sin considerar la complejidad institucional que implicó su puesta en marcha.

1.1.2 Afectación social, el Bono como indicador:

Además de los antecedentes anteriores, el Informe del Estado de la Nación 2021, en el capítulo Equidad e integración social, incorpora al Bono Proteger como uno de los principales indicadores empíricos para medir la afectación social durante el primer año de la pandemia por COVID-19. A diferencia de evaluaciones específicas del programa, el Bono no es analizado como una política pública en sí misma, sino como una fuente de información indirecta que permite identificar territorios, grupos poblacionales y dinámicas sociales profundamente impactadas por la crisis socioeconómica del 2020.

En ese sentido, el enfoque del Estado de la Nación se inscribe en una lógica diagnóstica y contextual, en la que el Bono funciona como una variable explicativa dentro de un análisis más amplio sobre equidad, integración social y vulnerabilidad. Esta aproximación aporta elementos valiosos para comprender la magnitud y distribución de la afectación social y el impacto que tuvo el Bono Proteger como medida de contención para los hogares costarricenses.

El objetivo principal del análisis relacionado con el Bono en este capítulo es utilizar información sobre solicitudes del bono como un proxy de afectación, con el fin de identificar concentraciones territoriales de vulnerabilidad social, complementar la información proveniente de encuestas de hogares y otras fuentes estadísticas y contribuir a la priorización de políticas públicas en un contexto de recursos fiscales limitados y alta demanda social.

Es importante destacar que el capítulo no se propone evaluar el Bono Proteger ni analizar su desempeño institucional. Por el contrario, desde un punto de vista metodológico, el capítulo II del informe incorpora información de Proteger mediante un enfoque cuantitativo y espacial, integrado dentro de una estrategia analítica más amplia y de esta manera analizar las brechas sociales y económicas que fueron agudizadas en el contexto de la crisis sanitaria.

Los autores de dicho capítulo hacen uso de datos administrativos de solicitudes del bono, y fueron interpretadas como una señal de que los hogares experimentaron una reducción significativa de ingresos o pérdidas de empleo durante la pandemia. Durante su desarrollo, se aplicaron técnicas de análisis geoespacial para identificar patrones de concentración territorial de solicitudes del Bono. Este enfoque permite observar que la demanda por el beneficio de este bono no se distribuyó de manera homogénea en el territorio nacional, sino que se concentró en determinados distritos, muchos de ellos ubicados en la Gran Área Metropolitana, así como en regiones con alta dependencia de actividades económicas afectadas por las restricciones sanitarias.

El análisis que ofrece este capítulo se complementa con datos de la ENAHO y otros indicadores sociales, lo que permite cruzar información de solicitudes con variables como empleo, ingresos, y condiciones de vida.

A partir de esta metodología, los autores de este capítulo identifican varios hallazgos relevantes en relación con el Bono Proteger:

- **Alta demanda como reflejo de la magnitud de la afectación social:** Uno de los hallazgos centrales es que la alta concentración de solicitudes del bono constituye una evidencia empírica de la profundidad del impacto socioeconómico de la pandemia. El programa aparece como una respuesta ampliamente demandada por la población, lo que refuerza la interpretación de que amplios sectores de la población enfrentaron una pérdida abrupta de ingresos durante el 2020.
- **Concentración territorial de la vulnerabilidad:** El análisis geoespacial muestra que las solicitudes del bono se concentraron en ciertos distritos, lo cual coincide con territorios caracterizados por mayores niveles de informalidad laboral, dependencia de sectores económicos vulnerables y condiciones socioeconómicas preexistentes más frágiles. Este hallazgo permite vincular el Bono Proteger con dinámicas estructurales de desigualdad territorial.
- **El Bono Proteger como mecanismo de identificación de poblaciones afectadas:** El capítulo sugiere que la información generada por el Bono Proteger puede ser utilizada como una herramienta para identificar poblaciones con alta afectación social, más allá del objetivo inmediato del programa. En ese sentido, el bono se presenta como una fuente de datos valiosa para la planificación y priorización de políticas públicas en contextos de crisis.

A manera de síntesis, el capítulo II del Informe Estado de la Nación 2021 aporta un uso innovador y metodológicamente sólido de la información que genera la base de datos del Bono Proteger; sin embargo, desde la perspectiva de la presente investigación, no aporta elementos significativos sobre el proceso de gestión de esta herramienta de política pública.

1.1.3 Antecedentes académicos: Diseño e implementación del Bono Proteger

Finalmente, un antecedente académico de particular relevancia para esta investigación, es la tesis de maestría titulada Evaluación del diseño y la implementación del Programa Social Bono Proteger, bajo los criterios de pertinencia, eficiencia y eficacia de Sáenz y Arias (2023)

El objetivo general de esa investigación fue evaluar el diseño y la implementación del Bono, con el fin de determinar en qué medida el programa cumplió con los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia. A diferencia de los informes mencionados anteriormente, esta investigación se planteó con una mayor atención a los aspectos conceptuales y normativos del programa.

Desde esta perspectiva, la tesis de investigación de Sáenz y Arias (2023) destaca en un contexto caracterizado por una producción limitada de estudios académicos sobre el Programa Bono Proteger desde una perspectiva de la gestión pública orientada a resultados. El trabajo, toma como centro los lineamientos de evaluación de políticas públicas promovidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Como antecedente de investigación, esta tesis representa un avance significativo respecto a los informes institucionales, pues incorpora una mirada analítica más reflexiva sobre el funcionamiento del programa.

Desde un punto de vista metodológico, la investigación adopta un enfoque cualitativo aplicado, sustentado en técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas a actores clave y la realización de un grupo focal. Este abordaje permitió reconstruir, aunque de manera breve, la lógica institucional del programa, así como identificar percepciones internas sobre diseño y resultados. La utilización de la teoría de intervención y una matriz de evaluación constituye un acierto metodológico, en tanto facilita el análisis sistemático de la coherencia entre objetivos, actividades y resultados esperados del Bono Proteger.

En términos generales, la tesis concluye que el Bono Proteger fue una respuesta coherente y alineada con el contexto socioeconómico y sanitario del país, dado el aumento abrupto del desempleo, la informalidad y la reducción de ingresos provocados por las medidas de contención de la pandemia. Desde un punto de vista institucional, el programa se sustentó en un marco normativo preexistente, lo que permitió una rápida activación.

Sin embargo, el análisis crítico desarrollado por Saénz y Arias (2023) evidencia que dicha pertinencia estuvo más asociada a la urgencia política y social que a un proceso de planificación estratégico previo. La investigación señala que el diseño del Bono se elaboró bajo fuertes restricciones de tiempo, lo que limitó la definición clara de la población objetivo y la articulación efectiva entre los componentes de subsidio económico y los servicios de empleo prometidos. Esta debilidad revela una tensión estructural entre la lógica de emergencia y los principios de la planificación para resultados que el propio estudio usa como marco analítico.

Respecto a la eficacia, la tesis documenta que el programa logró cumplir con su objetivo principal, pero se identifican brechas importantes entre los objetivos declarados y resultados

efectivamente alcanzados, especialmente en lo relativo a la promoción de la reinserción laboral. Si bien el decreto de creación del programa incorporó los servicios de empleo como un componente complementario, la investigación demuestra que estos no fueron desarrollados de manera sistemática ni integrados operativamente al Programa Bono Proteger.

Desde una lectura crítica, esto sugiere que el programa funcionó predominantemente como una transferencia monetaria de emergencia, sin lograr consolidarse como una intervención integral de protección social y empleo para la población objetivo.

Finalmente, en cuanto a eficiencia y uso de recursos públicos, la tesis destaca el esfuerzo financiero realizado por el Estado para sostener el programa, así como la capacidad de movilizar recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios en corto plazo. Sin embargo, el trabajo muestra también, que la eficiencia del programa se vio afectada por la fragmentación institucional y por la ausencia de controles efectivos; aspecto que generó cuellos de botella operativos, retrasos en los pagos a la población beneficiaria.

A manera de síntesis, el trabajo de Saénz y Arias es un antecedente importante para la presente investigación en tanto ofrece una evaluación rigurosa sobre el diseño del Programa Bono Proteger. No obstante, dicho trabajo evidencia vacíos relevantes al proceso de diseño, implementación y cierre de dicho programa. Se considera necesario comprender en mayor detalle las causas estructurales de los desafíos señalados en cuanto al alcance y desarrollo de objetivos de este programa.

1.2 ¿Por qué estudiar la gestión del Programa Bono Proteger?

La revisión crítica de los trabajos existentes sobre el Bono Proteger en Costa Rica revela un conjunto de aportes relevantes, pero también pone de manifiesto vacíos analíticos significativos que no permiten la comprensión integral de este programa de atención. Si bien los estudios disponibles han permitido dimensionar el impacto socioeconómico del programa, evaluar su pertenencia general y estimar su contribución a la mitigación de la pobreza durante la pandemia, existe una ausencia sistemática de investigaciones que analicen el proceso de implementación desde una perspectiva de gestión pública de políticas y programas sociales, particularmente en lo relativo al diseño, la coordinación interinstitucional y las capacidades estatales movilizadas para su ejecución.

De manera general, el conocimiento producido en torno al Bono Proteger se ha concentrado en el análisis de resultados, impactos y niveles de cobertura, privilegiando enfoques evaluativos orientados a medir el desempeño del programa. Estos aportes han sido fundamentales para dimensionar la magnitud de la inversión y su relevancia social en un contexto de crisis sin precedentes. No obstante, este énfasis ha tendido a asumir la política pública como un instrumento dado, sin problematizar los procesos de gestión pública que sustentaron su diseño y puesta en marcha. Como consecuencia, el Bono ha sido analizado principalmente a partir de sus efectos, y no como resultado de un proceso institucional y político complejo.

En ese sentido, las investigaciones existentes no abordan de manera sistemática el ciclo completo del programa, desde su definición y diseño, hasta su implementación, coordinación y eventuales procesos de aprendizaje organizacional. Esto limita la posibilidad de comprender cómo las dos organizaciones encargadas de ejecutar dicho programa lograron articular recursos, actores y capacidades en un contexto caracterizado por altos niveles de incertidumbre, presión social y restricciones administrativas.

A partir de estas consideraciones, se plantea la necesidad de avanzar hacia un análisis integral del programa, entendido como un abordaje que no se limite a la revisión de sus resultados, sino que incorpore de manera articulada las dimensiones involucradas en su diseño, implementación y cierre.

Asimismo, se observa una escasa problematización del proceso de toma de decisiones que estructuró la intervención, las condiciones bajo las cuales se definieron los criterios de elegibilidad y demás elementos operativos propios del programa. La ausencia de un análisis de este tipo impide comprender cómo interactuaron los factores políticos, técnicos y administrativos en la construcción de la respuesta estatal que se dio y cómo estas interacciones influyeron en los alcances y limitaciones del programa.

Otro vacío analítico relevante se relaciona con la coordinación interinstitucional y los arreglos de gobernanza que sustentaron la implementación del Bono Proteger. Si bien la intervención involucró a múltiples entidades públicas y requirió el uso intensivo de sistemas de información y plataformas operativas, la literatura existente no examina en profundidad los mecanismos de cooperación, la distribución de responsabilidades o la tensión entre actores institucionales involucrados.

Asimismo, otro elemento que ha sido escasamente abordado en la literatura es la forma en que las instituciones involucradas lograron viabilizar operativamente este beneficio en un periodo de tiempo reducido. En particular, para esta investigación es relevante comprender cómo fue posible la movilización acelerada de recursos y qué factores contribuyeron o dificultaron dicho proceso.

La falta de este tipo de análisis dificulta la comprensión de los factores que habilitaron o limitaron la implementación efectiva del programa, y reduce la posibilidad de extraer lecciones institucionales para futuras intervenciones de carácter similar. De igual forma, la dimensión de las capacidades institucionales ha sido abordada de manera marginal o implícita. No se analiza cómo las instituciones adaptaron sus estructuras organizativas, procesos administrativos y recursos humanos para responder a una intervención de gran escala en un periodo de tiempo reducido. Tampoco se problematiza en qué medida los actores institucionales contaban con capacidades preexistentes para gestionar una política social de emergencia, ni cómo dichas capacidades fueron fortalecidas, tensionadas o reconfiguradas durante la implementación del Bono Proteger.

Desde esta perspectiva, el análisis de estos elementos es fundamental si consideramos que la crisis sanitaria del 2020 no solo puso a prueba la capacidad financiera del Estado, sino también su habilidad para gestionar información, coordinar actores y tomar decisiones bajo incertidumbre y aprender de la experiencia. Por lo que, sin un análisis explícito de estas dimensiones, la comprensión del Bono Proteger permanece fragmentada y centrada en una visión parcial de su desempeño.

En consecuencia, el presente trabajo se orienta a estudiar la implementación del Bono Proteger, desde la perspectiva de la gestión pública de programas sociales, incorporando de manera central el análisis de las capacidades institucionales. Este enfoque permite desplazar la atención desde una lectura centrada en los resultados hacia una comprensión de los procesos que hicieron posible la intervención, poniendo énfasis en la forma en que los actores institucionales tomaron decisiones, gestionaron la complejidad organizativa y enfrentaron las tensiones propias de la ejecución de una política social en un contexto extraordinario.

Abordar el Bono Proteger como un caso de gestión pública permite profundizar en dimensiones poco exploradas del análisis de políticas sociales en el país, al tiempo que aporta al fortalecimiento del aprendizaje institucional. Comprender los procesos, capacidades y arreglos organizacionales que sustentaron esta intervención resulta clave para mejorar la preparación del

Estado y sus instituciones ante futuras crisis y para el diseño de programas sociales más robustos, coordinados y sostenibles.

Desde esta perspectiva, el estudio del Bono Proteger trasciende su carácter de programa temporal de emergencia y se convierte en una oportunidad analítica para examinar las fortalezas y debilidades de la gestión pública costarricense. Analizar su implementación desde el enfoque de capacidades institucionales permite generar conocimiento relevante no solo para el ámbito académico, sino también para la formulación y gestión de políticas y programas orientados a la protección social en contexto de alta vulnerabilidad e incertidumbre.

1.3 Objetivos de Investigación

1.3.1 Objetivo general

- Analizar el proceso de gestión del Programa Bono Proteger en Costa Rica durante la pandemia por COVID-19 haciendo énfasis en las tensiones, decisiones y capacidades institucionales que condicionaron su diseño e implementación en un contexto de emergencia

1.3.2 Objetivos específicos

- Caracterizar las condiciones y decisiones bajo las cuales se configuró la fase de diseño y planificación del Programa.
- Valorar la estructura de gobernanza y los desafíos de coordinación institucional durante la fase de ejecución y cierre
- Examinar la cobertura y distribución de los recursos asignados al Programa Bono Protege y su efecto en la respuesta institucional.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

2.1 Marco Teórico

El Estado tiene entre sus funciones la formulación y gestión de las políticas públicas, las cuales se pueden traducir en diferentes herramientas de intervención social y distintos servicios destinados a la atención de la población. Desde esta perspectiva, la política pública puede entenderse como “el conjunto de decisiones, proyectos y actividades que incorporan la tensión derivada del juego de poder entre los distintos actores del ámbito político”. (Matos Bazó, 2009, pp. 361–362). Y que buscan transformar la realidad social y brindar soluciones a diversos problemas colectivos.

Desde una perspectiva más amplia, estas decisiones y actividades operan en el marco de lo que Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) denominan arquitectura de la política pública. Para estos autores, este concepto hace referencia a las instituciones, principios, actores e instrumentos que definen las respuestas y tipos de herramientas de política pública (programas y sus enfoques) que son seleccionados para dar respuesta a un problema social particular. (2016, p. 17)

En este amplio entramado de políticas públicas y el contexto desde el cual se construyen las respuestas estatales, Franco y Cohen (2005) señalan que más específicamente las políticas públicas tienen como función principal, la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración de los individuos en la sociedad” (Cohen & Franco, 2005). Es partir de estas tres funciones que se desglosan una serie de políticas y programas sociales que a su vez se desarrollan en el marco de un modelo de desarrollo y estilo de política pública.

En este sentido, y tomando como punto de partida los planteamientos de (Mata & Trejos, 2018). La inversión social pública o el gasto social que desprende la planificación social y diseño de políticas públicas de carácter social, puede ser entendido como aquel que “financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, asemejándose más a una inversión que a un gasto”. (p.3).

De esta manera, la inversión social pública y el diseño de las políticas son factores clave para el estudio de las herramientas de política pública y la evaluación de las mismas. Este proceso en conjunto es lo que Cohen y Franco (2005) reconocen como gestión social de las políticas. La gestión

social de las políticas requiere una correcta planificación, implementación y evaluación. A su vez, la debilidad de las finanzas públicas requiere un uso cada vez más eficiente de los recursos.

Este aspecto es de gran valor para la presente propuesta, pues dado el estrecho margen fiscal que experimenta el país y la expansión del gasto, hoy más que nunca es fundamental mejorar el impacto de las intervenciones.

El concepto de gestión social cobró particular importancia en los noventa, con el interés creciente por el estudio de la política social y su papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y en la contribución al desarrollo económico.

La gestión social se enfoca en analizar los procesos involucrados en las diferentes etapas de vida de una política, programa o proyecto no desde una perspectiva lineal, sino considerando aquellos aspectos que contribuyen a mejorar el desempeño e impacto de los mismos en la población objetivo. (Cohen & Franco, 2005).

Figura 1. Producción de la gestión social



Fuente: Cohen y Franco 2005.

Desde esta perspectiva, es posible identificar los elementos organizativos y de gestión que nos permiten conocer a profundidad las dinámicas de trabajo, la relación entre los actores involucrados y entender las actividades realizadas, no solo en razón de los objetivos programados, sino también, a partir del contexto institucional inmediato y macrosocial desde el cual se desarrollan las acciones de intervención. A partir de la propuesta de Cohen y Franco (2005), la gestión incorpora la estructura misma del programa y la división social del trabajo entre los diferentes actores involucrados. Por lo que permite un análisis fluido de las dinámicas de trabajo que fueron puestas en marcha en un programa social.

Para estos autores, los programas y los proyectos sociales son los instrumentos mediante los cuales una política social se logra desarrollar. Los proyectos sociales, según señalan Cohen y Franco (...) constituyen la unidad mínima para la acción y son el punto de partida más adecuado para –

mediante agregación – formular apreciaciones sobre los programas – que no son más que un conjunto de proyectos – y, finalmente, sobre políticas concebidas como agregados de programas. (2005, p. 109).

Desde la lógica de la gestión social, es importante, además, diferenciar entre los aspectos relacionados a la organización de un proyecto y los de gestión del mismo. Los primeros hacen referencia a los elementos estáticos que son necesarios para el desarrollo de un proyecto, mientras que la gestión incluye aspectos de carácter dinámico. Al respecto, los autores Franco y Cohen señalan lo siguiente:

“El modelo de organización define la estructura del programa con todos los elementos que involucra: niveles de decisión, actores, sus tipos de relación, tramos de control, mecanismos de coordinación, normas y procedimientos, entre otros. La gestión, por su parte, da cuenta del hacer y la dinámica organizacional; incluye la cultura y el clima organizacional, las políticas de recursos humanos, el liderazgo, los estilos de dirección y de toma de decisiones, la resolución de conflictos y la participación del personal. Se relaciona, también, con el funcionamiento de la organización, el diseño del trabajo, las comunicaciones y el control”. (Cohen & Franco, 2005, p. 115).

En ese sentido, ambos aspectos deben ser revisados de manera conjunta con el objetivo de tener una visión integral de la gestión social de un proyecto o un programa social. Aunado a la propuesta anterior, es necesario incluir el concepto de capacidad institucional, el cual hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades y operar de manera más eficiente mediante la constante rendición de cuentas. (Rosas, 2008)

Al respecto Rosas (2008) señala que la capacidad institucional se construye promoviendo redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y no gubernamentales y se expresa en dimensiones administrativas y políticas que parten del contexto sociohistórico, otros niveles de gobierno y el entorno internacional (Rosas, 2008, p. 129). Desde esta perspectiva, la autora explica que existen al menos tres niveles que componen la capacidad institucional:

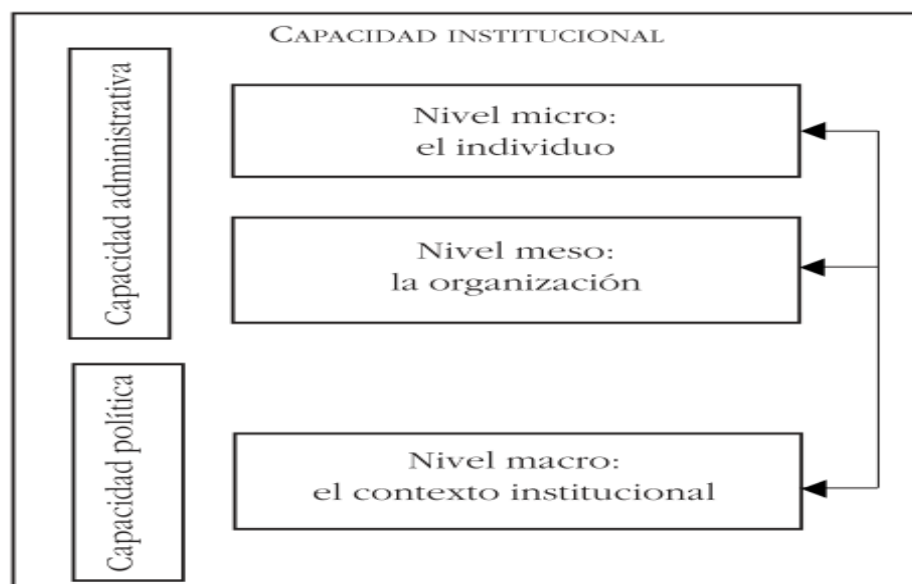
- **Nivel micro:** Se centran en las habilidades y aptitudes de las personas que componen la organización, las cuales determinan su desempeño en sus funciones. En esta línea, los individuos son fundamentales para el éxito de cualquier acción o política, aunque sus

acciones por sí solas no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, por lo que los demás niveles son necesarios.

- **Nivel meso:** Este nivel se enfoca en la capacidad de gestión y características organizaciones que permiten el desarrollo de tareas y funciones específicas de la organización, como del conjunto de organizaciones con la que se relación una institución para operar de manera eficaz. En ese sentido, los potenciales problemas en este nivel se manifiestan con aspectos como recursos disponibles y prácticas de gestión adecuadas, misiones claras y compatibles con la organización de una institución.
- **Nivel macro:** El nivel macro representa el nivel más amplio de la capacidad institucional y se refiere a las instituciones y su entorno político y social. De manera que se prioriza en su análisis a las actividades asociales al régimen político y económico. De manera que, este nivel es importante porque muestra que el éxito de una política depende tanto de la labor institucional como de su entorno macroeconómico, político y social.

Estos niveles se pueden ver claramente representados en la siguiente figura 2, en donde es posible apreciar que los primeros responden a capacidades administrativas, mientras que el último nivel es de carácter político.

Figura 2. Componentes y niveles de la capacidad institucional



Fuente: Rosas, 2008, p. 131

Este concepto es importante pues, como señala la autora, la capacidad institucional nos permite conocer sobre las diferentes relaciones de dependencia que se construyen en los procesos de política pública, así como los diferentes recursos administrativos, técnicos y operativos disponibles de una institución. Además, permite identificar los aspectos políticos y macrosociales que influyen en el margen de acción institucional.

2.2 Metodología

2.2.1 Enfoque y alcance de la investigación

A partir de la propuesta teórica anterior y los objetivos de investigación antes propuestos, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo, orientado a comprender en profundidad la experiencia de implementación del Bono Proteger desde la perspectiva de la gestión pública y las capacidades institucionales del Estado costarricense. Este enfoque resulta pertinente en la medida en que el objetivo general de esta investigación no es medir impactos cuantificables, sino analizar procesos, decisiones, arreglos institucionales y dinámicas organizacionales que estructuraron la implementación del programa en un contexto de emergencia social y económica.

De acuerdo con la tipología propuesta por Hernández Sampieri et al. (2010), la presente investigación tiene un alcance descriptivo, ya que busca especificar las características, procesos y relaciones que conformaron la gestión del Bono Proteger, así como describir las capacidades institucionales movilizadas durante sus fases de diseño, implementación y cierre. Este tipo de alcance permite detallar cómo se desarrolla el proceso de puesta en marcha de un programa social, identificar debilidades, fortalezas y aprendizajes de los diferentes actores involucrados, sin pretender establecer relaciones causales de tipo explicativo.

2.2.2 Marco analítico para el estudio de la gestión pública y capacidad institucional

El análisis metodológico de la gestión pública se sustenta en el enfoque de la producción de la gestión social propuesto por Cohen y Franco, ya antes detallado en el marco teórico. Desde la perspectiva de estos autores, la gestión es vista como un proceso mediante el cual las políticas sociales producen resultados no solo a partir de sus objetivos formales, sino fundamentalmente a través de la forma en que son organizadas, coordinadas e implementadas. Por estos motivos, la gestión pública es entendida desde esta investigación como un proceso activo y dinámico que

condiciona el desempeño de los programas sociales y estructura la relación entre el Estado, las instituciones ejecutoras y la ciudadanía.

Por otro lado, la propuesta de Angélica Rosas (2008) muestra cómo la capacidad institucional integra capacidades técnicas, administrativas, organizacionales y de coordinación, que son centrales en el proceso de ejecución de cualquier programa social o servicio público. De manera que, metodológicamente, es posible analizar la capacidad institucional no solo como un atributo abstracto o estático, sino también como un conjunto de prácticas, recursos, decisiones y arreglos organizacionales observables a lo largo del proceso de implementación de una política pública. En este sentido, la perspectiva de Rosas no solo aporta una categoría analítica, sino una propuesta metodológica con niveles claramente definidos por identificar en el proceso del Bono Proteger.

En consecuencia, en esta investigación, la capacidad institucional se analiza de manera transversal a lo largo de las distintas fases del Bono, identificando niveles diferenciados de capacidad en función de la gobernanza, la coordinación institucional, la distribución de responsabilidad, los mecanismos de control y aprendizajes generados durante la ejecución de este programa.

2.2.3 Técnicas de investigación

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se utilizaron dos técnicas principales de investigación cualitativa: entrevistas semiestructuradas y revisión documental primaria y secundaria sobre el Bono Proteger.

Las entrevistas semiestructuradas permitieron recuperar las percepciones, experiencias y valoraciones de actores clave involucrados en las diferentes fases del Bono Proteger. De esta manera, las entrevistas permitieron de manera flexible la profundización de diferentes temas específicos, manteniendo al mismo tiempo una estructura común que facilitó el análisis comparativo de la información.

Por su parte, la revisión documental incluyó un análisis exhaustivo de diversos documentos como, informes institucionales tanto del Ministerio de Trabajo (MTSS) como del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), reportes estadísticos de ambas instituciones, informes de auditoría interna e informes de evaluación elaborados por la Contraloría General de la República, así como normativa relacionada al programa, reportes presupuestarios y evaluaciones externas realizadas al programa.

Esta técnica permitió contextualizar la información obtenida en las entrevistas y triangular hallazgos acerca del proceso.

Finalmente, además de esta técnica, se desarrollaron análisis verticales y horizontales de los presupuestos de 2019, 2020 y 2021 del MTSS e IMAS para identificar el crecimiento presupuestario de ambas organizaciones. Por un lado, el análisis horizontal permitió examinar la evolución de las partidas a lo largo del tiempo, lo que facilitó la identificación de tendencias en la asignación y ejecución de recursos entre los diferentes programas de las instancias ejecutoras. Mientras que, el análisis vertical permitió analizar la estructura del presupuesto en cada periodo, expresando las partidas asociadas al Bono como proporción del total institucional, lo que posibilitó comprender la importancia relativa del programa dentro del gasto institucional.

Estas técnicas, ampliamente utilizadas en el análisis financiero y presupuestario, permitieron complementar el análisis cualitativo al ofrecer una lectura estructural del uso de recursos públicos facilitando la interpretación de decisiones de gestión y de las capacidades institucionales asociadas a la administración del programa. De esta manera, el uso de estas técnicas facilitó el contraste de discursos, prácticas, arreglos institucionales con los resultados financieros, posibilitando una comprensión contextualizada de la gestión pública del Bono como un proceso complejo y dinámico.

2.2.4 Selección de participantes para las entrevistas y características de las personas entrevistadas

La selección de las personas entrevistadas se realizó privilegiando a actores con participación directa y conocimiento estratégico del Bono Proteger. El criterio de selección respondió a la necesidad de incorporar distintos niveles de responsabilidad institucional, con el fin de obtener una visión integral del proceso de gestión del programa.

En total, se realizaron 14 entrevistas, distribuidas entre actores del nivel político y operativo, pertenecientes principalmente al MTSS y al IMAS, así como a la CGR. La inclusión de ambos niveles permitió captar diferentes perspectivas sobre la ejecución del Bono, el proceso de toma de decisiones y las medidas operativas cotidianas asociadas a este programa.

En el nivel político se entrevistaron a exministras, exviceministros, expresidentes ejecutivos, exdirectores y exasesores de gobierno que participaron en la definición del diseño del programa, la asignación de responsabilidades y la conducción general de la intervención. En el nivel operativo se entrevistaron jefaturas de departamentos claves tanto del IMAS como del MTSS y personal técnico

de ambas instituciones directamente relacionados con la gestión administrativa y operativa de Proteger.

Asimismo, se incluyó una entrevista con un informante anónimo de la Contraloría General de la República, el cual respondió las preguntas de la entrevista mediante correo electrónico. El propósito de su inclusión fue incorporar una perspectiva externa que participó de manera activa en la fiscalización y evaluación del Programa Proteger, enriqueciendo el análisis desde la rendición de cuentas en la función pública.

2.2.5 Recolección y análisis de la información

El proceso de recolección de información se desarrolló en dos fases complementarias. En una primera fase, se realizó la recopilación de la información documental, que incluyó los documentos antes mencionados, así como noticias periodísticas asociadas al Bono Proteger y comunicados oficiales con el objetivo de contextualizar el proceso de implementación con su entorno político y social.

En una segunda fase, se llevaron a cabo las entrevistas semiestructuradas con las personas seleccionadas. Cada entrevista fue grabada en audio, transcrita de manera completa y posteriormente integrada en una matriz en Excel para su posterior análisis.

Para análisis de esta información las transcripciones fueron fragmentadas en los tres momentos claves del Bono, su diseño, implementación y cierre. Además, las conversaciones fueron organizadas en las diferentes categorías analíticas que aportaba el concepto de capacidad institucional de Rosas (2008) y gestión social de Cohen y Franco (2005).

En cada una de las fases, se buscó identificar los elementos relacionados a los mecanismos de coordinación, modelo de organización, niveles de decisión, la relación entre actores, cultura de liderazgo y mecanismos de control y comunicación interna que fueron definidos en la siguiente operacionalización.

La información proveniente de las entrevistas y de la revisión documental vertida en la matriz de análisis, permitió la identificación de patrones, convergencias y divergencias entre las distintas fuentes y habilitó la reconstrucción del funcionamiento institucional del programa. De alguna manera sirviendo como una especie memoria institucional del proceso desde las vivencias colectivas de las personas involucradas.

2.2.6 Operacionalización

Tabla 1. Operacionalización de variables

Objetivo a desarrollar	dimensiones	Categorías analíticas	Fuente de información
1. Comprender las condiciones y decisiones bajo las cuales se configuró la fase de diseño y planificación del Programa	1.1 Proceso de diseño	1.1.1. Objetivos operativos del programa 1.1.2. Alternativas contempladas a la transferencia 1.1.3. Expectativas de la transferencia 1.1.4. Beneficios 1.1.5. Población objetivo 1.1.6. Estructura de financiamiento 1.1.7. Desafíos 1.1.8. Oportunidades 1.1.9. Amenazas 1.1.10. Procesos de ajuste y cambio 1.1.11. Fortalezas	Entrevistas a jerarcas y personal involucrado en el diseño del programa Revisión documental y legal de la transferencia
2. Identificar la estructura de gobernanza y los desafíos de coordinación institucional durante la fase de ejecución y cierre	1.2. Elementos organizativos	2.1.1 Niveles de decisión 2.1.2 Actores involucrados 2.1.3 Relación entre actores 2.1.4 Tramos de control 2.1.5 Mecanismos de coordinación	Entrevistas a personal técnico
	2.2 Elementos de la gestión de la transferencia	2.1.1 Cultura y clima organizacional 2.1.2 Liderazgo (figuras) 2.1.3 Estilo de dirección 2.1.4 Resolución de conflictos 2.1.5 Participación de los funcionarios 2.1.6 Diseño del trabajo (distribución de tareas) 2.1.7 Comunicaciones 2.1.8 Mecanismos de control 2.1.9 Mecanismos de atención a los usuarios	
3. Valorar la cobertura y distribución de los recursos asignados al Programa Bono Protege y su efecto en la respuesta institucional	3.1 Cobertura 3.2 Costos del programa 3.3 Ejecución presupuestaria	3.1.1 Cantidad de personas beneficiadas. 3.2.1 Cantidad de recursos recibidos 3.3.1 Porcentaje ejecutado y no ejecutado 3.3.2 Distribución de los recursos 3.3.3 Limitaciones en el uso de los recursos	Informes de ejecución del Bono Proteger e información presupuestaria del Ministerio de Hacienda

CAPÍTULO III. DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL BONO PROTEGER

El Bono Proteger en Costa Rica destaca como una de las iniciativas más importantes para responder a la crisis económica y social provocada por la pandemia de COVID-19. Su gestión se desarrolló en tres etapas clave: la planificación y el diseño del bono, el proceso de implementación, y finalmente, la fase de cierre y evaluación. Este capítulo se enfoca en analizar las experiencias y aprendizajes de la primera etapa: el diseño y planificación del Bono Proteger.

3.1 La fase de diseño y la atención de la pandemia

El proceso de diseño y planificación del beneficio conocido como Bono Proteger comenzó con la declaratoria de emergencia sanitaria como consecuencia directa de la pandemia por COVID-19. Sin embargo, el inicio formal del proceso de diseño sucedió pocas semanas antes de que las autoridades sanitarias lograran identificar el primer caso en el país. Es a partir de ese momento en el gobierno da la instrucción formal para iniciar con el diseño y puesta en marcha del Bono. La información revisada durante este apartado toma como fuente principal las entrevistas realizadas a actores políticos, técnicos y operativos de las dos instituciones cogestoras del programa.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, poco antes de este banderazo de salida formal ya existían discusiones sobre las medidas a tomar para contener los efectos de la pandemia en el país, y se habían conformado espacios de discusión sobre las diferentes opciones disponibles para atender los efectos de la pandemia sobre la población, pero no es hasta que se logra identificar el primer caso, que se da inicio al proceso de manera formal y discusiones técnicas más a fondo.

“(...) Estábamos semanas que se dio el primer caso, que fue el 06 de marzo, entonces ya había indicaciones y señalamiento desde el consejo de gobierno y de las instituciones. Se hizo una coordinación COE y una de las medidas para cada institución era actuar desde sus respectivas rectorías. En el caso de MTSS nos tocaba la parte laboral y en un lapso de 15 días teníamos que diseñar algo y ponerlo en marcha en prácticamente un mes... Entonces fue un periodo muy corto. Eso fue como que se viniera un huracán y nos enfrentáramos a la necesidad de responder; solo que no sabíamos si esta emergencia iba a tener un huracán u otras cosas inesperadas, mientras se atendía. Por eso nosotros era importante contar con un diseño que nos diera un marco general que nos guiara durante la atención de esta situación de esa magnitud”. (O. Quesada, comunicación personal, abril 2022)

Frente al arranque formal de diseño, se impulsó la colaboración entre diversos actores institucionales y privados que poco después permitieron la implementación del bono a nivel nacional. Esta cooperación permitió contar con una visión integral de las necesidades sociales y económicas del país. En esta fase de diseño, se crearon grupos de trabajo que incluyeron a representantes de la academia, Casa Presidencial, y entidades como el Ministerio de Trabajo (MTSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), entre otros.

En el proceso de diseño se conformaron diferentes grupos de trabajo altamente dinámicos, y en todas las entrevistas realizadas se subraya la naturaleza cambiante de los participantes en dichos espacios. Asimismo, los diferentes actores entrevistados resaltan que en la planificación y diseño tuvo al menos tres etapas clave, aunque breves:

“(...) El proceso de trabajo tuvo tres momentos importantes. Primero, hubo un primer momento de diseño, en el que nos planteamos qué hacer para atender a la población afectada (este espacio funcionó como una mesa de trabajo). Luego, un segundo momento de modelaje y creación del bono, y finalmente, un tercer momento de activación de las acciones institucionales, que implicó una gran coordinación interinstitucional (...)” (N. Álvarez, comunicación personal, mayo 2022).

Ambos entrevistados concuerdan en señalar que la planificación fue un proceso altamente dinámico, condicionado por la rápida evolución de la pandemia. Las necesidades sociales cambiaban constantemente, lo que exigió ajustes permanentes en la estrategia. Las reuniones entre los diferentes grupos de trabajo fueron frecuentes y se centraron en definir criterios de elegibilidad, métodos de pago, los datos necesarios y los recursos institucionales que debían ser coordinados para atender a las personas trabajadoras.

En esta fase inicial, se tomaron en cuenta las directrices publicadas por la OCDE para enfrentar la pandemia, así como las recomendaciones de la CEPAL y la OIT. Además, el equipo de trabajo realizó un seguimiento constante de las acciones implementadas por otros países, lo que permitió identificar qué estrategias podían adaptarse a la situación de Costa Rica.

Como parte de esta revisión, se mantuvieron conversaciones con la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la CCSS para valorar la posibilidad de activar un seguro por desempleo. Sin embargo, esta opción fue rápidamente descartada debido a las restricciones regulatorias y a los limitados recursos disponibles.

A la par de esta evaluación, se consideró la posibilidad de habilitar recursos para que las empresas pudieran sostener a sus empleados durante un tiempo determinado. No obstante, al igual que la propuesta anterior, la falta de recursos y las restricciones jurídicas llevaron a que esta alternativa también fuera desestimada.

“En el análisis que realizamos, fue evidente que una de las brechas más significativas en el país era la falta de un seguro de desempleo. Por lo tanto, la necesidad urgente de atención, sumada a la ausencia de esta herramienta de política pública, nos llevó a explorar todas las alternativas posibles. Por supuesto, todo esto se activó cuando se nos indicó que debíamos pensar en una solución” (O. Quesada, MTSS, abril 2022).

Durante esta fase de diseño, todas las personas entrevistadas indicaron que durante esta fase se mantuvo un ritmo de trabajo rápido y cambiante. El trabajo se dividió en al menos tres subgrupos. Un primer equipo estuvo encargado del proceso de análisis legal y normativo. Este subgrupo estuvo conformado por la dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS y del IMAS. Mientras que, un segundo su grupo, tuvo a su cargo la creación de los diferentes escenarios de impacto económico, población afectada y potenciales efectos.

Finalmente, se conformó un tercer sub-equipo de liderazgo político y estratégico en el que participaban directamente los jefes tanto del MTSS como del IMAS. Este último tuvo un nivel de participación y seguimiento muy cercano a los otros dos sub-equipos técnicos, aspecto que permitió la fluidez en la aprobación de las decisiones de nivel técnico que eran tomadas en los otros equipos.

Otro aspecto importante por considerar es que, a nivel político, se tomó la decisión técnica de que el beneficio tuviera un proceso de cogestión entre el Ministerio de Trabajo y el Instituto Mixto de Ayuda Social. De esta manera, el IMAS estuvo a cargo de la atención de la población en condición de informalidad y pobreza, mientras que la atención de la población afectada por las

medidas de suspensión de contratos, despidos y reducción de jornadas de trabajo, estuvo bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y más directamente de la Dirección Nacional de Empleo (DNE).

Para complementar el trabajo que estaba siendo realizado por el equipo legal, el equipo de trabajo técnico buscó la triangulación de información de las potenciales implicaciones y escenarios de afectación haciendo uso de datos de la Caja Costarricense del Seguro Social y Encuesta Continua de Empleo (ECE) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

“Teníamos un equipo de trabajo más técnico que estaba encargado de monitorear cuáles eran las personas beneficiarias y además ver cuál era el nivel de afectación. En ese momento ocupábamos datos que nos guiaran de cuánto iba a ser la afectación. Esto en otros países era posible saberlo porque tenían un seguro por desempleo y a partir de ahí se podía tener una imagen de impacto, pero nosotros no teníamos esa data. Entonces hicimos un cálculo proxy usando datos de la CCSS con las personas que teníamos en la formalidad y los datos de informalidad del INEC y decir bueno, este podría ser el porcentaje de afectación”. (O. Quesada, comunicación personal, abril 2022)

Los relatos recolectados durante las entrevistas evidencian que el uso de estos datos y trabajo cercano con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la CCSS permitieron al equipo técnico y sus respectivos jefes contar con diferentes escenarios sobre los diferentes niveles de afectación a nivel nacional. Sobre la base de estos escenarios, el equipo técnico trabajó para contar con información sobre cuánto tiempo pudo haber sido necesario extender la ayuda del Bono a la población afectada. Un aspecto importante por destacar es la definición de la capacidad económica y logística tanto del IMAS como del MTSS para el despliegue del beneficio en el territorio nacional.

“Con estos datos teníamos fotografías del momento, pero no podíamos decir aquí terminamos porque la afectación que vimos fue más como un efecto cascada. Todo fue muy rápido, el trabajo de diseño coincidió en algún momento con la puesta en marcha del Bono. Lo pusimos en marcha muy pronto para poder ejecutar y dar atención a las personas que comenzaban a verse afectadas por las medidas de cierre” (Entrevista Oscar Quesada exasesor ministerial, MTSS, abril 2022).

Si bien existió una planificación exhaustiva, el contexto de premura propio de la pandemia y el ritmo de las decisiones políticas impusieron desafíos importantes durante el proceso de ejecución del Bono, los cuales serán abordados con mayor profundidad más adelante en el siguiente capítulo.

3.2 Adaptación de PRONAE y otros programas sociales para el diseño de Proteger

3.2.1 PRONAE como marco general del Bono Proteger y la co-gestión institucional:

Para el diseño del Bono Proteger, los diferentes sub-equipos de trabajo decidieron partir de un programa ya conocido a lo interno del MTSS. De acuerdo a las entrevistas realizadas, se tomó como marco general del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), del cual se tomaron las bases programáticas y estructura general de subsidio para fundamentar las bases del decreto del Bono Proteger. Asimismo, el equipo estratégico tomó prestado el equipo de trabajo de la Dirección Nacional de Empleo para su gestión y desarrollo; convirtiendo a la Dirección Nacional de Empleo del MTSS en el epicentro del desarrollo de Proteger.

A manera de contexto, PRONAE se basa en el desarrollo de proyectos en conjunto con las comunidades que permitan mejorar la infraestructura comunitaria y por otro lado también brinda procesos de formación para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población beneficiaria y de esta manera facilitar la vinculación de las personas con el mundo laboral. El programa cuenta con los siguientes objetivos de trabajo:

1. Mejorar la empleabilidad de los solicitantes de empleo mediante proyectos de formación profesional ofrecidos por centros públicos y privados adheridos al programa.
2. Facilitar la inserción laboral de los demandantes de empleo mediante proyectos de intermediación laboral en el marco del Sistema Nacional de Empleo.
3. Contribuir a la inclusión y la movilidad social ascendente de los participantes.
4. Apoyar la competitividad y productividad de las empresas al proporcionarles talento humano capacitado. (MTSS, 2024).

Para el desarrollo de estos objetivos, el programa utiliza transferencias monetarias condicionadas que asigna en base a una serie de criterios a los grupos beneficiarios y justamente esta característica es la que sirve de base para el diseño del Bono Proteger. Sin embargo, nada en su estructura menciona situaciones de emergencia o personas en situación de informalidad laboral. En

ese sentido, fue necesario incluir cambios en el decreto original para incluir y alinear los motivos que orientaban al bono proteger.

De acuerdo al informe final del Bono proteger del MTSS-IMAS (2022), como parte de la formalización del bono, “el 30 de marzo del 2020 se publicó el Decreto Ejecutivo No 42272-MTSS-COMEX, mediante el cual se reforma el Reglamento del Programa Nacional de Empleo¹⁴, que incorporó la posibilidad de que, una vez declarado el estado de emergencia, “el PRONAE podrá otorgar el subsidio temporal de empleo a aquellas personas que, como consecuencia de dicho estado, sufran la pérdida de su empleo o de la fuente habitual de sus ingresos, o estuvieren en condición de desempleados.” (Instituto Mixto de Ayuda Social & Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2022, p.15)

De acuerdo con información recolectada durante las entrevistas, en un principio se tuvieron en cuenta otras organizaciones para la gestión del Beneficio dadas las limitaciones institucionales y operativas que tenía el MTSS y en particular la Dirección Nacional de Empleo, no obstante, la facilidad de adaptar PRONAE se convirtió en un elemento clave para la escogencia de este Ministerio.

“(…) Al inicio, se habían valorado otras instituciones para gestionar proteger, porque se había dicho que no se tenían las herramientas para atender la emergencia y en este caso el Ministerio de Trabajo por los decretos y todo el marco normativo, una de las cosas que se logró identificar es que ya tenía un programa de subsidios como lo es PRONAE y al cual se podía pegar esta iniciativa.

Nuestro principal objetivo era plantear una alternativa de subsidio y realizarla bajo el marco de PRONAE. Esto, desencadenó las sesiones de trabajo de diseño y también de articulación con el IMAS que tenía la atención de población informal”. (O. Quesada, Comunicación personal, abril 2022).

De las entrevistas resulta claro que las organizaciones responsables del diseño, gestión y verificación del beneficio contaban con recursos institucionales y habilidades coordinación diferentes. Por un lado, el IMAS contaba mayor experiencia en el desarrollo de beneficios económicos masivos, mientras del Ministerio de Trabajo, únicamente un departamento dentro de la Dirección Nacional de Empleo contaba con una experiencia en la gestión de un beneficio

económico. Asimismo, es importante destacar que la DNE opera con un número de funcionarios limitados y recursos institucionales escasos. Además, cuenta con una página web muy simple y un proceso de recepción de documentos desarrollados por las comunidades que opera de manera muy básica. En ese sentido, el PRONAE depende en gran medida de la visita constante de los gestores de la DNE a las diferentes comunidades para recolección de información de los proyectos, facilitar la inscripción de los mismos y seguimiento de los proyectos.

Por su parte, en el IMAS la experiencia de vinculación del Bono Proteger a su oferta programática contó con mayores facilitadores, pues su amplia experiencia en la gestión de beneficios masivos a nivel nacional le permitió incluir dicho programa con mayor facilidad en su quehacer institucional. Esto no quiere decir que el proceso no tuvo limitaciones o desafíos particulares, pero contaba con mayores capacidades institucionales en la gestión de beneficios económicos, tales como transferencias condicionales y becas a poblaciones con vulnerabilidad socioeconómica en todo el país.

Por otro lado, existía una mayor regionalización de sus oficinas, lo que permitió brindar apoyo en paralelo como veremos más adelante a aumentar la cobertura del Bono a comunidades rurales o con poco acceso a medios tecnológicos.

“Desde el IMAS, ya contábamos con algunas plataformas y protocolos de atención. Propiamente para la gestión del bono no hubo que hacer un desarrollo adicional. Únicamente se desarrolló un protocolo interno para incorporar este beneficio dentro de nuestra oferta. Justo este aspecto fue muy interesante, porque para nosotros como institución la implementación del Bono no significó un aspecto tan nuevo o disruptivo en nuestra labor normal. Afortunadamente ya contábamos como institución con una oferta programática que permitía adaptarse a la situación que estábamos viviendo con la pandemia. Por ejemplo, el beneficio de emergencias ya tenía protocolos para la atención de emergencias.

Sin embargo, como la experiencia de la pandemia fue tan única, lo que se hizo fue adscribir al protocolo interno de atención el bono proteger y así empezó a ser parte de nuestro funcionamiento diario. A nivel de sistemas únicamente se creó un motivo más asociado al beneficio de emergencias que ya existía en nuestro catálogo y reglamentación”. (E. Llaguno, comunicación personal, mayo 2022)

Resulta claro que las características únicas de la pandemia exigían respuestas aún más extraordinarias, sin embargo, existieron desafíos importantes a lo interno de las organizaciones sociales, así como aspectos propios de las decisiones políticas y técnicas que se tomaron durante la fase de diseño de Proteger que marcaron tanto de manera positiva como negativa el proceso de gestión e implementación de este beneficio.

Para subsanar las limitaciones antes descritas, la co-gestión institucional entre el IMAS y el MTSS, así como la incorporación del sector privado fueron aspectos claves para poner en marcha el Bono Proteger

3.2.2 Alianzas público-privadas y el Bono Proteger:

Tomando en cuenta la falta de capacidades tecnológicas que existían en el PRONAE y el MTSS y las limitaciones antes señaladas, el 2 de abril del 2020, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribió el Convenio de Colaboración con la empresa Continuum Data Center. El mismo materializa una alianza pública/privada para el desarrollo y la gestión de la plataforma virtual encargada de recopilar los datos para validación del Programa Proteger y que, posterior a la valoración respectiva, pasarían al sistema de pagos del Programa Nacional de Empleo o del IMAS y de la Comisión Nacional de Emergencias, según correspondiera. La plataforma se lanzó el 9 de abril del 2020”. (Instituto Mixto de Ayuda Social & Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2022, p.16)

“Es importante rescatar que no se tenía la posibilidad de alcance con la plataforma que había de PRONAE, pero con la alianza público privada se pudo llegar al alcance que requería Proteger (...). En un proceso de un mes se trabajó en paralelo con la empresa para establecer los requisitos y los criterios que se necesitaban para poner en marcha el Bono.” (G. Dinarte, comunicación personal, abril 2022)

El trabajo de coordinación con la empresa Continuum Data Center no solo estuvo relegado a la donación y fase diseño del Bono, sino, como se va a desarrollar a lo largo de esta investigación, la participación de Continuum fue constante durante las fases de implementación y cierre del Programa Bono Proteger. El trabajo cercano entre las organizaciones co-gestoras y la Continuum permitió la extracción de información clave de las personas beneficiarias y toma de decisiones estratégicas durante todo el proceso de gestión del beneficio.

3.2.3 Otros programas sociales y su vinculación con el Bono Proteger:

Otra experiencia que tuvo un impacto en el diseño del beneficio de Proteger fue la Estrategia Nacional de Transición al Empleo Formal (ENTEF). De esta estrategia únicamente fueron incluidos sus principios generales, pues el grueso de principios organizadores fue tomado en su mayoría del PRONAE y de los criterios de selección ya establecidos por el IMAS.

A nivel general de la ENTEF, fue rescatada la necesidad de incluir a las personas trabajadoras informales como parte de la población beneficiaria del Bono Proteger. Sin embargo, la inclusión de esta población fue un desafío considerable pues no existía en el país un mapeo exacto de la población y tampoco claridad sobre las medidas necesarias que permitieran la verificación de la condición de informalidad.

Frente a este desafío, el equipo de trabajo dedicado a los asuntos jurídicos/legales del Bono emitió la recomendación de incluir entre los requisitos de aplicación una declaración jurada por parte de las personas aplicantes al beneficio que permitiera verificar que la información proporcionada durante el proceso de aplicación era verídica. La inclusión de este documento se consideró clave para permitir validar que las personas aplicantes contaban con alguna afectación laboral pese a no contar con algún otro registro laboral por su situación de informalidad.

“Cuando incluimos a la población informal, fue todo un desafío, no sabíamos qué documentos pedirles para validar que la información que nos estaban dando era real. Desde la ENTEF entendíamos que existían diferentes niveles de informalidad, pero no teníamos en el país una base de datos de personas informales para poder validar nuestros registros. El equipo de jurídicos nos recomendó usar las declaraciones juradas para también, de alguna manera, devolver la responsabilidad a las personas que estaban aplicando, pero fue todo un proceso ver cómo validábamos la información que íbamos a recibir” (N. Álvarez, comunicación personal, mayo 2022)

Como lo ilustra la cita anterior, la inclusión de las declaraciones juradas se convirtió en una solución pragmática para enfrentar la incertidumbre legal que representaba la inclusión de los trabajadores informales entre la población beneficiaria del Bono. Pues, este documento permitió establecer una base mínima de verificación y permitió el amplio de la cobertura de Proteger a la vez que permitió la adaptación ágil y flexible frente a una realidad laboral compleja.

La incorporación de todas estas acciones fue posible debido al alto dinamismo durante la planificación. En ese sentido, en palabras de la exviceministra, el proyecto, debía adaptarse rápidamente a la emergencia y fue concebido como un “*documento vivo*” (Entrevista Natalia Álvarez, ex viceministra de sector social, MTSS, mayo 2022). Esta característica permitió que se realizaran ajustes constantes conforme surgían nuevas necesidades y desafíos durante la atención de la pandemia.

3.3 La fase de diseño y la vinculación del personal técnico y operativo institucional

En relación con el proceso de diseño del Bono Proteger, resulta claro que los jerarcas de ambas organizaciones tuvieron un protagonismo importante. Así lo relatan múltiples personas entrevistadas cuando señalan la amplia participación tanto de la presidencia ejecutiva del IMAS como de la vinculación de asesores ministeriales y jerarcas del MTSS. Sin embargo, en ambas organizaciones el personal técnico de tecnologías de la información y personal operativo de la DNE, encargado del proceso de gestión, solamente se vio involucrado en las fases posteriores a la implementación de Proteger.

Al respecto, el personal técnico del IMAS, plantea que los especialistas en información social, tecnologías de la información, etc., únicamente formaron parte del proceso de diseño en dos momentos particulares, previo a la firma de la declaratoria de emergencias, y un segundo momento posterior a la firma del convenio de cooperación entre la empresa Continuum Data Center y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; muy cercano a la implementación del Beneficio.

“Tuvimos sesiones técnicas para ver qué posibilidades se podían plantear y valoramos algunas opciones para brindar mayor cobertura de protección social a nuestra población usuaria. Entonces, en conjunto con la dirección superior del IMAS (gerencia general, subgerencia de desarrollo social, presidencia ejecutiva, el área de tecnologías de la información, el área nuestra y algunos otros departamentos que no recuerdo), comenzamos a hacer una lluvia de ideas para ver qué podíamos proponer.

Una vez que se tuvo el diseño adelantado, a nosotros nos hicieron de nuevo partícipes en el proceso. Por nosotros me refiero al departamento de tecnologías de información y al área nuestra de sistemas de información social. Nosotros volvimos a ser parte incluso después de que se había suscrito el convenio con Invenio (Continuum Data Center) para la donación de la plataforma y es ahí cuando colaboramos con aspectos técnicos relacionados

a la funcionalidad y operabilidad de la plataforma”. (E. Llaguno, comunicación personal, mayo 2022)

Por su parte, personal del MTSS, especialmente de la Dirección Nacional de Empleo, únicamente tuvo una participación dentro del proceso de implementación del beneficio, pues no formó parte de la fase de diseño. De igual manera, el Departamento de Tecnologías de la información tuvo una participación nula durante la fase de diseño de la plataforma y del Bono. A pesar de que el convenio establecía el traspaso de la información a manos del MTSS y exigía la participación activa del equipo de Tecnología de Información (TI) de dicha organización.

“Como personal técnico del MTSS, nuestro equipo no formó parte del diseño del Beneficio. Somos un departamento muy pequeño con una capacidad de gestión limitada. Sin embargo, logramos sacar la tarea gracias al apoyo de diferentes departamentos y direcciones del Ministerio. Inclusive recibimos ayuda de otras instituciones” (G. Brenes, comunicación personal, noviembre 2021)

“Como departamento de TI, no formamos parte del diseño de la plataforma. Nuestro trabajo estuvo más que todo concentrado en la fase de cierre del Bono. Durante ese momento trabajamos muy cercanamente a la administración central del Ministerio, y la empresa Continuum para garantizar el debido traspaso de la plataforma, sobre todo porque el proceso fue debidamente fiscalizado por la Contraloría” (J. Viquez, comunicación personal, mayo 2022)

En conclusión, la fase de diseño del Bono Proteger estuvo marcada por una participación limitada del personal técnico de ambas organizaciones involucradas, el IMAS y el MTSS. Si bien los jerarcas y asesores de alto nivel jugaron un rol clave en la estructuración y adaptación del bono, el personal técnico fue integrado en etapas posteriores al inicio de su implementación. La flexibilidad en el diseño permitió realizar ajustes a medida que surgían nuevos desafíos, pero también evidenció una desconexión entre los niveles directivos y los equipos técnicos en fases cruciales. A pesar de ello, la colaboración interinstitucional y el apoyo de diversas áreas permitieron la culminación exitosa del proyecto, aunque no sin retos relacionados con la integración de las plataformas tecnológicas y la transferencia de información. Esta experiencia subraya la importancia de una planificación más inclusiva y de una mayor

participación técnica desde las fases iniciales en proyectos de gran envergadura como el Bono Proteger.

CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL BONO PROTEGER

El proceso de implementación y gestión del Bono Proteger en Costa Rica constituye un caso emblemático de política pública costarricense. Su puesta en marcha implicó una serie de cambios significativos tanto en los procesos de gestión pública y liderazgo, como en la promoción de la transformación institucional al menos de manera temporal.

De esta manera, retomando las palabras de algunas de las personas entrevistadas: el Bono Proteger, fue sin duda alguna, uno de los procesos de experimentación en política pública más importantes que ha tenido el país en la historia reciente.

Debido a su impacto, el presente capítulo recoge las experiencias y perspectivas de los diferentes actores institucionales que hicieron realidad el Bono Proteger y centra su atención en los elementos habilitadores que permitieron su puesta en marcha, así como los principales desafíos. La fuente principal de información al igual que en el apartado anterior son las entrevistas realizadas durante el proceso de recolección de información

4.1 Capacidad institucional y cambios en la gestión pública

4.1.1 Nuevos canales y coordinación interinstitucional:

La implementación del Bono Proteger representó un desafío institucional tanto para el Ministerio de Trabajo (MTSS), como para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). No obstante, el impacto fue significativamente mayor para el MTSS, ya que la gestión de este beneficio implicó una serie de cambios de gran importancia en su funcionamiento regular. En contraste, para el IMAS la incorporación de este programa resultó relativamente más sencilla, debido a su amplia experiencia en la administración de transferencias económicas tal y como se pudo ver en el capítulo anterior.

Entre los desafíos iniciales, se encuentra la creación de nuevos canales de comunicación. En primer lugar, se habilitó un chat gestionado directamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, en su fase inicial, fue atendido únicamente por personal de este mismo Ministerio. Sin embargo, posteriormente, el equipo de trabajo del chat fue fortalecido con la participación de funcionarios de diversas organizaciones públicas.

Este medio de comunicación tuvo un rol clave para el adecuado funcionamiento del Bono, ya que facilitó a la población la comprensión de los requisitos y condiciones establecidas para acceder al beneficio, así como los pasos necesarios para completar el proceso de aplicación.

Es importante señalar que el chat experimentó distintos momentos de ajuste. Según lo relatado en diversas entrevistas, al inicio no existían protocolos de atención claros ni un flujo definido para el abordaje de las consultas. Fue a lo largo del proceso de implementación que estos lineamientos y procesos fueron estructurados de manera progresiva. Así lo relata un extracto de la siguiente entrevista:

“Durante todo el proceso de gestión, hubo que seguir tomando decisiones de ajuste normativo para mejorar la atención del bono. Por ejemplo, nos tomó un tiempo armar al equipo de trabajo que atendía el chat. Al principio el chat lo atendían solo funcionarios del MTSS, pero luego incluimos a personas de otras instituciones que tenían acuerdos de confidencialidad.

Los tuvimos que incluir porque la demanda de atención era mucha. También se tuvo que definir un equipo que estaba encargado de definir los mensajes claves para el chat de atención y tuvimos que definir canales de comunicación entre este equipo y el grupo de trabajo que colaboraba con nosotros en el chat”. (N. Álvarez, comunicación personal, mayo 2022)

Aunado a lo anterior, fue necesario generar canales de comunicación claros entre los liderazgos estratégicos del Bono y los colaboradores del chat, pues al inicio existía poca claridad sobre el beneficio, sus alcances y requisitos. Asimismo, se identificó la necesidad de generar procesos de entrenamiento para las personas funcionarias que apoyaban en el chat para la adecuada gestión de consultas.

Conforme avanzaban las medidas sanitarias, el volumen de consultas aumentó de manera exponencial, aspecto que supuso un reto adicional para la gestión eficiente de la atención de las personas usuarias. Frente a esta situación, los liderazgos institucionales solicitaron apoyo a otras entidades del sector público con el fin de incorporar personal adicional que ayudara en la atención de las consultas relacionadas con el Bono Proteger.

En este contexto, se integraron funcionarios y funcionarias de distintos ministerios y entidades autónomas al proceso de gestión a través del chat de atención. Todas las personas que brindaron apoyo en ese canal firmaron convenios de colaboración interinstitucional, así como acuerdos de confidencialidad con el propósito de garantizar la protección y resguardo de la información de quienes consultaban sobre el beneficio.

Sumado a este esfuerzo, se habilitaron otros canales de comunicación y apoyo a la población, como un *chatbot* a cargo del MTSS y el cual fue donando por el Banco Central, que recibió un total de 173 894 consultas. Asimismo, las Unidades Locales de Desarrollo Social del IMAS, apoyaron a la población de comunidades rurales, indígenas y población adulta mayor en el llenado del formulario de aplicación del Bono Proteger. Estas unidades recibieron alrededor de 2 264 citas de atención. Finalmente, se atendieron múltiples consultas mediante los canales de contacto oficiales de ambas instituciones (teléfonos, correos institucionales y chats ya existentes. (IMAS- MTSS Informe final Programa Bono proteger, 2022)

Es importante destacar, que las unidades de facilitación tecnológica fueron claves, pues mucha población con acceso limitado a computadoras e internet tuvieron dificultades significativas para completar con éxito el proceso de aplicación. En estas unidades de facilitación no solo se colaboraba con el llenado del formulario, sino que, además, se canalizaban dudas sobre el beneficio, su alcance y se daba seguimiento a los casos, aspecto que facilitó la distribución descentralizada del beneficio a nivel nacional.

El proceso de cogestión del Bono fue particularmente importante pues el Ministerio de Trabajo no cuenta con una presencia extendida a nivel local, como si la tiene el IMAS. En ese sentido, ambas organizaciones lograron apoyar desde distintas perspectivas a la población interesada en el beneficio.

El ejercicio de cogestión supuso un esfuerzo de coordinación interinstitucional excepcional en el país, pues si bien existen una cantidad importante de comisiones interinstitucionales debidamente establecidas en la gestión pública, estas no necesariamente plantean ejercicios de codirección o cogestión de programas sociales. Son más bien espacios de coordinación entre varias instituciones con el objetivo de distribuir tareas relacionadas a un plan o política pública que abordan el quehacer institucional regular.

En ese sentido, tal como menciona Rodríguez et al (2023) “la pandemia por la COVID-19 impuso un reto a la administración pública global en el avance de políticas de transformación y políticas de fortalecimiento institucional” (p.261). Ejemplo de estas transformaciones fue el esquema de cogestión de un programa social ya antes mencionando, así como la interoperabilidad de los sistemas de información social que fue requerida para la implementación del Bono Proteger.

4.1.2 Interoperabilidad de la información, gobierno digital y cambios en el quehacer institucional

Un segundo desafío importante fue la necesidad de contar con un sistema informático que fuera capaz de conectar diversas bases de datos estatales, que, hasta entonces, no habían sido integradas para la implementación de un programa social.

Este ejercicio resultó crucial, aunque sumamente complejo de realizar, ya que ninguna de las organizaciones cogestoras del Bono contaba con los recursos tecnológicos para garantizar la puesta en marcha del Bono proteger tal como fue señalado en el capítulo anterior.

Por otro lado, no fue hasta el proceso de implementación, que el liderazgo político y técnico de Proteger, logró identificar que los tiempos de actualización de todas las bases de datos necesarias era distintos, y no era posible contar con la información en tiempo real (aspecto que no fue posible subsanar pese a las múltiples sesiones de organización interinstitucionales)

Frente a la necesidad de poner en marcha el beneficio, se hizo el esfuerzo de conectar las bases necesarias¹ Gracias al apoyo de la empresa Continuum Data Center; la cual donó mediante un convenio de cooperación² una plataforma digital que permitía la interoperabilidad deseada y la digitalización del proceso de aplicación al Bono.

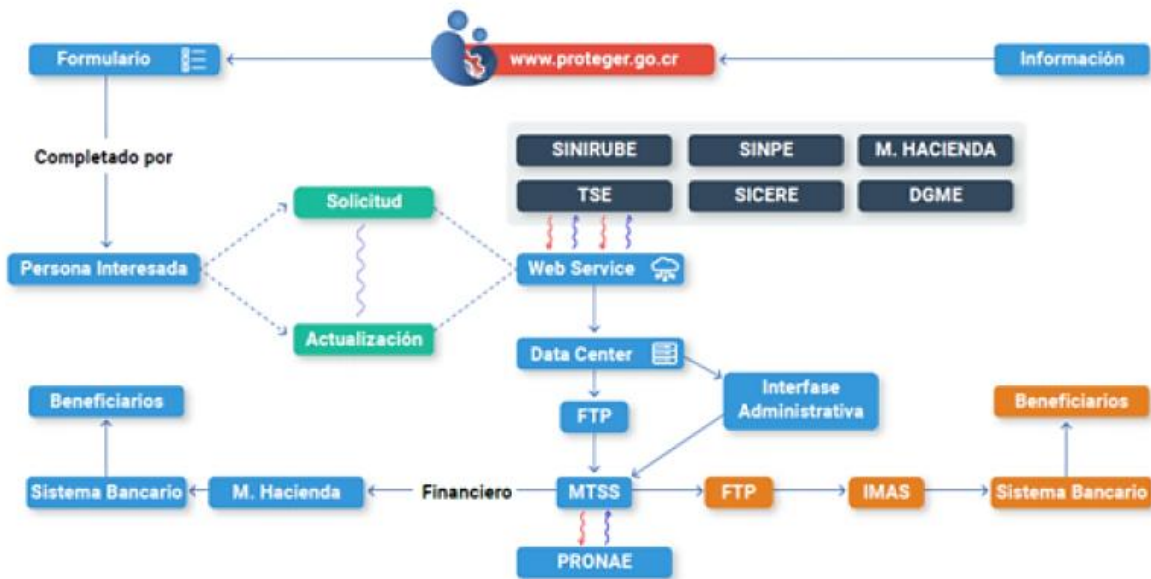
De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República (CGR), dicho convenio establecía la donación de “servicios de intermediación tecnológica y las herramientas para la conectividad, almacenamiento, tratamiento, conservación, captura y calidad de la información suministrada por las personas vinculadas al Programa Nacional de Empleo”. (Informe de Auditoría No DFOE-BIS-IF-00004-2021, Contraloría General de la República, 2021, p.7).

¹ El Bono Proteger, logró la integración del SICERE de la CCSS, SINIRUBE, Listado de personas privadas de libertad del Ministerio de Justicia y Paz, Dirección General de Migración y Extranjería y Registro Civil.

² El convenio MTSS-Continuum Data Center S.A fue firmado por ambas instancias el 02 de abril del 2020, y posteriormente fue remitido a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) para su debida autorización.

En el nivel general, la plataforma permitió la aceptación de los formularios digitales suministrados por la población durante el proceso de recepción de solicitudes. Además, contaba con una programación para el procesamiento de la información recibida y la validación de la información mediante la interconexión de las bases institucionales de la CCSS, Migración y Extranjería, Registro Civil entre otras. Finalmente, la plataforma integraba una interfaz que permitía la visualización y generación de datos estadísticos (CGR, 2021)

Figura 3º. Componentes de la Plataforma Digital Bono Proteger



Fuente: Informe final MTS-IMAS, 2022

Dado el diseño y programación compleja de la plataforma, la participación de la empresa Data Center fue importante y constante durante la fase de gestión y cierre del Bono Proteger. Su participación no estuvo únicamente relegada al diseño y donación de esta herramienta como un ente pasivo. Por lo contrario, la empresa Continuum Data Center tuvo un rol activo durante la gestión del Bono Proteger.

Durante el proceso de investigación, fue posible identificar que los liderazgos políticos y técnicos mantuvieron canales de comunicación cercanos y constantes con representantes de la empresa y hubo un acompañamiento técnico frecuente por parte de Continuum que permitió la generación de distintos informes de gestión institucional, auditoría interna y externa por parte de la CGR y la Defensoría.

La conexión de estas diferentes bases de datos fue quizá uno de los esfuerzos más valiosos en materia de política pública y transformación institucional, pues fue un elemento clave para la verificación de requisitos de los potenciales beneficiarios durante la fase de implementación y las verificaciones ex post, que fueron ampliamente demandadas por los entes fiscalizadores.

Los pasos alcanzados por la gestión pública en materia de avance digital durante la pandemia fueron importantes para demostrar que es posible introducir procesos de innovación y cambio en las entidades públicas, aun cuando existen recursos limitados. Tal como mencionan Martínez y Sánchez (2022) "Los programas también demandaron nuevas capacidades estatales... Requerieron flexibilidad y creatividad en una serie de temas, desde cómo identificar a los beneficiarios hasta cómo distribuir los recursos eficientemente." (p.5) No obstante, también significó el reconocimiento de las enormes brechas en sistemas tecnológicos a lo interno de las instituciones estatales.

El importante rezago institucional en el análisis de datos, gobiernos digitales y la articulación de sistemas informáticos, supuso para la mayoría de los gobiernos tener que trabajar de manera reactiva e improvisada en estos aspectos. (Rodríguez, et al.) 2023). En el caso de las entidades costarricenses supuso cambios en sus funciones, paralización de tareas y temas, así como la flexibilización de procesos administrativos y la búsqueda de soluciones inmediatas para garantizar la atención de la población usuaria.

En el caso particular del MTSS, el desafío fue doble, pues por un lado debía atenderse la digitalización de las solicitudes relacionadas a las medidas de suspensión de contratos de trabajo y reducción de jornadas laborales a cargo de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNI) y por el otro, lograr la integración de las bases de datos que requería el Bono Proteger.

Estos dos procesos significaron un peso importante en el quehacer institucional regular y como lo expresa la siguiente cita:

“(…) Cuando se realizan las suspensiones de contratos de trabajo y reducción de jornadas, se buscó ver cómo se coordinaba con estas empresas. Abrimos la atención de chat y generamos infografías para publicar en redes sociales. Además, teníamos la tarea de la digitalización de listados de suspensiones de trabajo en la dirección de Inspección. Ambos procesos tuvieron un peso enorme sobre el Ministerio. Tuvimos que mover funcionar que no tenían labores teletrabajables al proceso de digitalización y que apoyaran a la DNI. Las

capacidades del MTSS quedaron reducidas. Teníamos dos temas enormes que atender por un lado los temas laborales, pero por el otro la atención del Bono Proteger. (N. Álvarez, comunicación personal, mayo 2022)

La suspensión de contratos y la reducción de jornadas fueron aprobadas durante el contexto de la pandemia con el objetivo de evitar la destrucción de empleos en el país y de esta manera brindar soluciones al sector empleador frente al cierre de centros de trabajo y la reducción de labores productivas. Al respecto, a marzo de 2021, casi 250 mil personas trabajadoras fueron afectadas por alguna de estas medidas. Alrededor de 82 724 tuvieron suspensión de sus contratos y 165 731 vieron sus jornadas laborales reducidas. (Informe de labores 2020-2021, MTSS).

Estos procesos fueron particularmente desafiantes pues suponían la atención interrumpida de dos grandes procesos liderados por el MTSS: **Proteger y los procesos de suspensión de contratos y reducción de jornadas**. En ese sentido, el Ministerio se encontraba en una situación límite, en la cual todas sus operaciones fueron refocalizadas a la atención de estas dos grandes medidas.

Aunado a lo anterior, a esta situación deben sumarse las presiones por el cuidado de los derechos laborales de las personas trabajadoras. Pues durante la activación de estas medidas, fue necesario brindar especial atención a las diversas denuncias por la incorrecta aplicación de las suspensiones de contrato y reducciones de jornadas laborales por parte del sector empleador. En ese momento, la entonces ministra de Trabajo, Geannina Dinarte, reconoció en diversas entrevistas a medios de comunicación el incumplimiento de requisitos por parte de varias empresas y la violación de derechos laborales de las personas trabajadoras.

“Recibimos denuncias de personas a quienes sus patronos les han aplicado reducción de salarios y no así de jornadas, nos hemos articulado con un gran equipo de trabajo, inclusive con apoyo de otras instituciones, para hacer las inspecciones, en jornadas extendidas para atender la gran demanda que hemos tenido (...)” (Dinarte, G, citada en Semanario Universidad, 2020)

Asimismo, de acuerdo con un seguimiento de Monumental Noticias, la exjefa indicó que el MTSS se encontraba investigando alrededor de 1047 empresas por la violación de derechos laborales por el uso no adecuado de estas medidas (Porrás Díaz, 2020).

4.1.3 Capacidad institucional y recursos limitados

La implementación de Proteger, sumada a la carga administrativa y de seguimiento derivada de las medidas laborales mencionadas anteriormente, terminó por desbordar al MTSS. Esta institución no contaba con la capacidad tecnológica, recursos humanos y capacidad institucional para la atención de las crecientes demandas que enfrentó durante los meses de ejecución del Bono Proteger y medidas laborales. En contraste, como ya se ha mencionado antes, la puesta en marcha del Bono encontró menos desafíos en el IMAS. En ese sentido, la capacidad de cumplir de manera eficaz y eficiente las diferentes tareas demandadas durante el contexto de la pandemia fue distinta para las dos instituciones cogestoras del programa y así lo ilustran las siguientes citas:

“(…) rápidamente nos dimos cuenta de que teníamos un gran desafío encima y que el proceso de mejorar iba a ser constante. Teníamos que hacer cambios en el decreto, pero también en la plataforma. Para mí una de las necesidades más importantes durante mi tiempo gestionando Proteger fue la de contar con capacidades institucionales más robustas para poder dar soluciones tecnológicas a este tipo de situaciones”. (G. Dinarte, comunicación personal, abril 2022)

“Cuando yo llegué al ministerio y me topé con el tema de Proteger, lo que más me impresionó fue encontrarme un ministerio paralizado. Prácticamente el Bono detuvo todas las tareas del MTSS. A excepción de Pensiones y en algún nivel Inspección Laboral, todo lo demás, quedó realmente detenido para poder atender todo relacionado al Bono Proteger. (S. Lara, comunicación personal, abril 2025)

Tomando en cuenta los tres niveles de análisis propuestos por Rosas (2008) sobre la capacidad institucional (micro, meso y macro), en un nivel micro se lograron identificar diferencias importantes en cuanto a la disponibilidad de recurso humano dedicado a la puesta en marcha del Bono Proteger. Como se mencionó en párrafos anteriores, la cantidad de funcionarios formalmente encargados del despliegue del Bono Proteger era bastante limitada.

- *Nivel micro: recursos humano disponible*

Es importante destacar que, la tarea de gestionar el Bono recayó sobre la Dirección Nacional de Empleo, específicamente sobre el Departamento de Generación del empleo. Este departamento contaba con aproximadamente doce funcionarios; sin embargo, según la información recopilada en

las entrevistas, únicamente una parte del equipo estuvo dedicada exclusivamente a la atención del Bono Proteger, dado que algunos funcionarios debían mantener la gestión de los proyectos ordinarios que desarrolla dicho departamento.

En este contexto, la investigación realizada permitió identificar una sobrecarga laboral importante en un equipo con recursos humanos limitados, que realizó esfuerzos extraordinarios para garantizar un seguimiento adecuado de sus tareas habituales, al tiempo que atendía las demandas operativas del Bono Proteger.

“Durante la crisis no existía otro modelo viable para brindar apoyo económico a la gran cantidad de personas que lo necesitaban para cubrir sus necesidades básicas. Desde la perspectiva del Departamento de Generación de Empleo, específicamente en PRONAE, la situación se convirtió en una carga excesiva, no solo por el volumen de trabajo, sino por la presión que teníamos de priorizar todos los días, qué tareas sacar primero.

Teníamos la presión de comunidades con los proyectos pendientes de PRONAE y la desesperación de la gente que ocupaba la ayuda de Proteger. Muchas veces era humanamente imposible realizar las tareas habituales del programa y las demandas del Bono simultáneamente”. (G. Brenes, comunicación personal, noviembre 2021)

Por otro lado, frente a la creciente demanda de información por parte de la población beneficiaria, el Departamento a cargo de la operabilidad del Bono, enfrentó la necesidad de establecer protocolos, procedimientos y flujos de atención formales que permitieran canalizar eficazmente las quejas, consultas y otros procesos administrativos, tales como cambios de contraseñas en la plataforma por parte de las personas usuarias. Estas mejoras resultaron fundamentales para optimizar la comunicación y la gestión de las solicitudes relacionadas con el Bono.

Esta limitación también fue la experimentada por la Dirección de Inspección quienes también tuvieron que dividir su equipo de trabajo reducido para garantizar la atención y revisión de requisitos para las medidas laborales, la atención de denuncias por su uso incorrectos, y el apoyo al Bono Proteger con funcionarios que apoyaban en equipo del chat de atención

“(…) históricamente, la inspección de trabajo había tramitado a lo sumo mil suspensiones de contratos en los últimos 40 años, y durante la pandemia, o sea entre marzo 2020 y setiembre 2021 ya llevamos más de 35 000. Ha sido un volumen sin precedentes. Además, parte de nuestro equipo apoyó en el chat de atención del Bono Proteger. Fue un proceso muy complejo para nosotros. (W. Villalobos, comunicación personal, setiembre 2021)

En contraste, el IMAS contaba con un número mayor de personas funcionarias a cargo de las tareas operativas del Bono Proteger. Esto no quiere decir que la implementación del Bono no implicó un aumento en las cargas de trabajo y responsabilidades del equipo IMAS, sino que esta situación le permitía al Instituto Mixto de Ayuda Social desarrollar las tareas operativas asociadas al Bono con mayor holgura que la que tenía el Ministerio de Trabajo.

Esta diferencia tuvo un impacto importante sobre la coordinación y vínculos de confianza desarrollados entre ambas organizaciones durante la fase de ejecución del Bono, y así lo ilustran las siguientes citas de entrevistas:

“(…) honestamente el bono implicó esfuerzo por parte de nuestro equipo y varias horas de trabajo extra, pero el mayor riesgo es que dependíamos mucho del Ministerio de Trabajo. Nosotros dependíamos de las listas que ellos nos mandaban y teníamos que confiar en que esa información ya se había revisado y filtrado de la mejor manera.

Eso significaba que asumíamos que ya habían verificado que nadie fuera menor de 15 años, que realmente estuvieran afectados por la pandemia y que las reducciones de jornada aplicaran para el monto correcto. Por ejemplo, si la reducción era de un 50%, el monto sería de 62 500 y no de 125 000 colones. Entonces fue un ejercicio de mucha confianza para nosotros”. (E. Grant, comunicación personal, abril 2022)

“Esto fue una carrera contra el tiempo porque eso fue a finales de marzo y ya en abril teníamos que conectarnos inclusive sábados y domingos o inclusive toda Semana Santa para que la plataforma funcionara de manera adecuada. Fueron días muy complejos a nivel laboral porque teníamos que tener eso listo con disponibilidad

inmediata y dependíamos mucho del MTSS para obtener información. Afortunadamente, se logró la tarea. (E. Llaguno, comunicación personal, mayo 2022)

Como lo evidencian las entrevistas anteriores, si bien el IMAS contaba con mayor capacidad operativa y de personal para hacer frente a las demandas del Bono Proteger, la dependencia de esta institución respecto a la información procesada por el MTSS generaba tensiones y desafíos operativos importantes.

El Ministerio de Trabajo, a pesar de sus limitaciones en recursos humanos, era la institución que concentraba el acceso principal a la plataforma del Bono y, por ende, tenía la responsabilidad de validar, depurar y remitir los listados de personas beneficiarias al IMAS. Esta centralización del acceso a la información representó una carga adicional significativa para un equipo ya sobrecargado, y exigió altos niveles de confianza interinstitucional, dado que el IMAS debía basarse en los datos procesados por el MTSS para ejecutar los pagos.

En este contexto, la brecha entre las capacidades institucionales en cuanto a recurso humano de ambas entidades no solo dificultó la distribución equitativa de responsabilidades, sino que también puso en evidencia la necesidad urgente de fortalecer distintas áreas del MTSS para enfrentar desafíos similares en el futuro.

- *Nivel meso: gestión interna y recursos institucionales disponibles*

Por su parte, en el siguiente nivel meso se encuentran los elementos referentes a la estructura organizativa, con particular énfasis en la capacidad de gestión interna y recursos disponibles. En este siguiente nivel también se identificaron diferencias considerables que impactaron la experiencia de gestión del Bono Proteger.

En primera instancia, los departamentos de tecnologías de la información tenían capacidades de gestión y experiencias muy distintas en cuanto al despliegue de programas sociales basados en transferencias monetarias.

El departamento de tecnologías de la información (DTIC) del MTSS únicamente contaba con el presupuesto asignado el año previo destinado a tareas de mantenimiento y atención de las

tareas usuales de equipo tecnológico regular del Ministerio. Así lo confirma el Plan Estratégico de tecnologías de la información y comunicación 2018-2022 de dicho ministerio.

“El presupuesto asignado al DTIC es utilizado para cubrir únicamente los gastos anuales de mantenimiento y soporte de la plataforma actual del MTSS, resulta insuficiente para cubrir la demanda creciente en proyectos, nuevos requerimientos y necesidades de herramientas tecnológicas que día a día solicitan al DTIC todas las dependencias del MTSS”. (Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicación 2018-2022, 2020, p.10)

Además, se señala que el presupuesto asignado para ese periodo del 2020 no lograba cubrir las necesidades tecnológicas de la entidad. En esa línea, en el documento se plantean limitaciones considerables en cuanto a las plataformas tecnológicas disponibles en el MTSS y la falta de integralidad de las mismas.

Por su parte, el IMAS no solo contaba con los recursos presupuestarios necesarios para la gestión de una plataforma de pagos y gestión del Bono Proteger, sino que además contaba con la experiencia histórica en la puesta en marcha de programas similares. A nivel institucional, ya el departamento de informática del IMAS contaba con los sistemas tecnológicos integrados necesarios para dar inicio al arranque de Proteger.

“Cuando se nos vino lo de Proteger, pudimos generar los protocolos y flujos necesarios a nivel interno antes de que arrancara el beneficio como tal. Luego, en la fase de inicio teníamos automatizada la generación de resoluciones de pago. Todo esto lo coordinamos con TI y logramos gestionar el pago de los beneficios”. (E. Grant, comunicación personal, abril 2022)

“Afortunadamente, ya teníamos algunas plataformas de autogestión de las que podía hacer uso la población IMAS. Como, por ejemplo, podían inscribirse en la plataforma y solicitar algún servicio. Además, teníamos las unidades locales para apoyar a la población a aplicar al Bono si no tenían acceso a una computadora y/o internet”. (E. Llaguno, comunicación personal, IMAS, mayo 2022)

Por otro lado, un aspecto importante de destacar es que, a nivel operativo, había una diferencia notable entre los niveles de comunicación entre los liderazgos políticos del MTSS y el

IMAS y sus respectivos niveles técnicos. Por un lado, desde el MTSS se manifestó que existía poca confianza para elevar riesgos y situaciones por resolver y entre el personal a cargo de implementar a Proteger y quienes tomaban las decisiones a nivel jerárquico.

“Las decisiones de qué pasaba con el Bono eran un asunto que manejaba directamente la Dirección y la ministra. Aquí en PRONAE nuestras tareas eran solo operativas, no podíamos decidir sobre lo que pasaba o los tiempos del beneficio. Creo que había algún espacio para sugerir, pero nuestras opiniones nunca fueron vinculantes. A nosotros solo nos involucraron cuando ya arrancó el beneficio... Fue difícil encontrar un espacio para comunicar riesgos y preocupaciones que teníamos a los niveles de más arriba. También fue muy complicado conseguir una respuesta clara a preguntas que nos hacían las personas al inicio, supongo que fue porque los jerarcas aún estaban generando esas líneas de respuesta”. (G. Brenes, comunicación personal, noviembre 2021)

En contraste, si bien en el IMAS la participación del nivel operativo también fue limitada, es notable el involucramiento temprano de los equipos técnicos/operativos durante las fases de diseño y posteriormente en la implementación del Bono.

“En el diseño, yo no participé, pero varios compañeros de sistema de información social sí estuvieron presentes. Mi compañero Esteban estuvo participando activamente. Tengo entendido que a nuestra unidad la incluyeron en algunas conversaciones sobre el diseño del bono, muy al inicio. Ya después, salimos del proceso y se nos volvió a vincular cuando hubo que implementar el beneficio. (E. Grant, comunicación personal, abril 2022)

En síntesis, el análisis del nivel meso muestra que, al igual que en el nivel anterior, existían diferencias significativas en las capacidades de gestión de las organizaciones gestoras, principalmente en cuanto a disponibilidad de recursos tecnológicos, y capacidades de articulación interna. En ese sentido, mientras el MTSS enfrentaba limitaciones importantes en cuanto a la vinculación de su personal operativo en los procesos de planificación y gestión estratégica, el IMAS mostró tener una estructura organizativa más robusta, con plataformas preexistentes, mayor experiencia técnica acumulada y una mayor articulación entre sus niveles jerárquicos y operativos. Estas disparidades reflejan la importancia de contar con una gestión interna fortalecida y recursos

institucionales adecuados para enfrentar con mayor eficiencia la puesta en marcha de programas sociales de gran escala en contexto de emergencia.

- *Nivel macro: factores económicos, políticos y sociales*

Todo este conjunto de diferencias en la gestión y capacidad institucional, observadas en los niveles micro y meso, también se manifiesta a nivel macro, aunque de manera más atenuada. En relación con este último nivel, Rosas (2008), menciona que este incluye los factores económicos, políticos y sociales que son externos a la organización pero que pueden convertirse en factores habilitadores o limitantes según sea el caso. En ese sentido, este nivel nos habla de capacidades políticas y no de habilidades administrativas.

A nivel general, tanto el Instituto Mixto de Ayudas Sociales como el Ministerio de Trabajo se vieron sometidos a un intenso proceso de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. Ambas entidades tuvieron la presión de garantizar información transparente y datos constantes para mostrar el avance en el programa, la transparencia en el manejo del recurso económico y la justa distribución del beneficio. Sin embargo, había un peso considerable sobre el MTSS puesto que era la única entidad con acceso a la plataforma digital de Proteger y era la instancia responsable de garantizar que la información estuviera disponible para los diferentes informes de auditoría interna y externa.

La relación de coordinación con la CGR y la Defensoría fue particularmente compleja para todas estas organizaciones. Mientras estas entidades demandaban rigurosidad y orden administrativo, las mismas se encontraban en una situación sin precedentes, intentando responder de manera repentina y poniendo a prueba un programa como Proteger que fue diseñado y aplicado en tiempo récord. Este contraste entre la necesidad de flexibilidad en la gestión pública y la exigencia de procedimientos estrictos generó tensiones considerables entre al menos la CGR y las instituciones gestoras.

“(…) Lo primero que te puedo decir es que nuestra relación con la Contraloría fue muy tensa. Además, obtenían información que ni siquiera nosotros teníamos, porque ellos iban directamente a la Caja. La Caja estaba obligada a darles información a ellos, pero no a nosotros. Esto significaba que la Contraloría tenía una gran ventaja para verificar los

requisitos de los beneficiarios, ya que contaba con acceso directo a la base de datos de la Caja, algo que nosotros no teníamos”. (S. Lara, comunicación personal, abril 2025)

“Durante todo el proceso de Proteger, tratamos de tener una buena comunicación con la CGR, pero fue difícil. Los tiempos que nos daban para contestar y conseguir la información fueron muy cortos. No había mucha flexibilidad pese a que estábamos en un momento de excepcionalidad” (J. Bermúdez, comunicación personal, setiembre 2021)

Por su parte, durante la investigación al intentar conocer la perspectiva de la Contraloría, dicha institución señaló lo siguiente:

“Todas las auditorías se realizaron de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente; asimismo, se efectuaron solicitudes de información, entrevistas y sesiones de trabajo con la Administración Activa para obtener los insumos necesarios para la evaluación efectuada” (CGR, comunicación personal abril 2025)

Además, se destacó la disposición de las entidades gestoras del beneficio para colaborar con la información necesaria para la realización de todos los informes realizados. Sin embargo, pese al poco detalle obtenido por parte de esta instancia, entre las mayores limitantes de su proceso de fiscalización señalaron atrasos constantes en la entrega de información necesaria para los reportes.

A manera de contexto, tan solo en el 2020, por parte de la CGR se emitieron cuatro reportes de seguimiento y tres informes de auditoría que están relacionados a tres procesos de fiscalización que hicieron en paralelo sobre el Bono Proteger que detallan a continuación:

1. Una auditoría sobre el diseño y control del Programa Bono Proteger para determinar si el diseño y control del programa cumplieron con el modelo de gestión para resultados. Este ejercicio se originan tres reportes que requerían el envío de información constante por parte del IMAS y MTSS.
2. Además, la CGR generó una auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada. Con este ejercicio se buscaba determinar si la gestión de los controles aplicados se ajustaba al marco normativo y técnico vigente. En este proceso se emitieron a su vez dos reportes y un informe.

3. Y finalmente se hizo una auditoría sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger, el cual culminó en un informe al igual que en los procesos anteriores.

Por su parte, en el 2021 se emitió una orden sobre la base de datos del Bono Proteger, en la cual se indicaba el traslado de la base de datos del Bono Proteger al MTSS y que toda la información contenida en la misma fuera contenida únicamente en el ministerio. Además, se emite un informe sobre el manejo y uso seguro de la información contenida en dicha base.

A este amplio proceso de seguimiento y fiscalización se debe sumar, los realizados por las auditorías internas de ambas instituciones, los seguimientos de la Defensoría de los Habitantes, y diversos informes de gestión interna desarrollados tanto por el IMAS como por el MTSS durante la ejecución de Proteger y el constante seguimiento político y ciudadanía.

Finalmente, el último factor político que constituyó un desafío importante para ambas organizaciones gestoras del bono fue la negociación política presupuestaria. El panorama político adverso y la necesidad de una respuesta rápida a la crisis implicaron un constante “ir y venir” para gestionar recursos extraordinarios y financiar el Bono Proteger. Este desafío fue aún mayor dado que el país ya arrastraba un importante déficit fiscal, lo que complejizó de manera significativa la obtención y asignación de recursos para un programa de tal magnitud.

Así lo refleja la negociación del segundo presupuesto extraordinario del 2020. En ese momento los diputados de la república, pertenecientes a la comisión de hacendarios, mostraron dudas significativas sobre la aprobación de este segundo presupuesto extraordinario, que permitía continuar con la asignación de los bonos pendientes. Esto fue ampliamente seguido por los medios de comunicación. Y la siguiente cita del medio Defino CR refleja la situación y las dudas mencionadas:

“La Comisión de Hacendarios de la Asamblea Legislativa rechazó por una mayoría de 2 vs. 9 el segundo presupuesto extraordinario del año 2020 que contenía 75 mil millones de colones para entregar 200 mil bonos Proteger a trabajadores que se han visto afectados económicamente por la pandemia de COVID-19. (...) El consenso general de los diputados que votaron en contra es que el presupuesto no incluye un recorte de gastos suficiente para cubrir la caída en los ingresos tributarios producto de la pandemia”.(Madrigal, 2020)

Posteriormente, dicho presupuesto fue aprobado por la comisión y por el plenario, dadas las presiones sociales y políticas del gobierno de turno. Sin embargo, meses después, la asamblea legislativa rechazó la aprobación de un préstamo del BID para continuar la atención del Bono Proteger y el financiamiento de otras medidas relacionadas al COVID-19.

Este rechazo por parte de la Asamblea Legislativa fue un reflejo del clima político adverso del momento y de los límites estructurales del Estado costarricense (presupuestarios, y alianzas políticas) para garantizar respuestas sostenidas de políticas públicas en contextos de emergencia. A pesar de los esfuerzos iniciales por asegurar recursos mediante presupuestos extraordinarios, la fragilidad fiscal del país y la falta de consenso político dificultaron la continuidad del programa. Este tipo de tensiones presupuestarias y políticas pone en evidencia cómo, incluso con voluntad institucional y capacidad operativa, las decisiones en el ámbito sociopolítico son determinantes para la sostenibilidad de las políticas públicas.

Por otro lado, el análisis de los factores macro evidencia una tensión constante entre la flexibilidad administrativa demandada por el contexto y la rigurosidad normativa que exigen los procesos de fiscalización de la gestión pública nacional. Asimismo, la necesidad de conciliar criterios técnicos, demandas sociales y restricciones fiscales frente a un aparato estatal con importantes limitaciones internas.

Las situaciones recogidas en la presente investigación son un reflejo del complejo proceso institucional que experimentaron tanto el IMAS como el MTSS en su experiencia de poner en marcha el Bono Proteger. Tal como señala Rosas (2008), hay pocas investigaciones que valoren la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas” (p. 120).

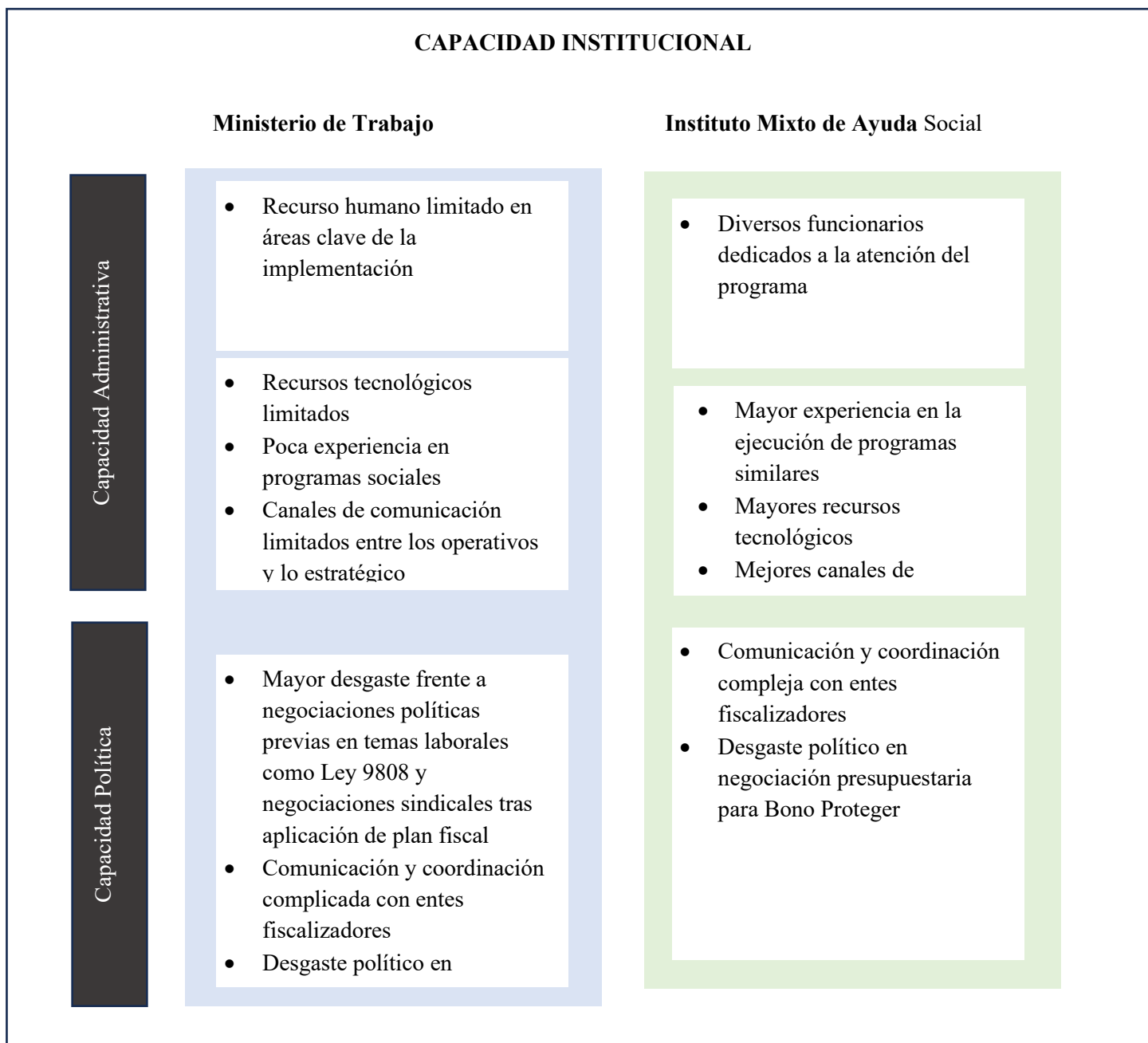
Desde esta línea el presente capítulo buscaba relatar de manera fiel las diferentes experiencias institucionales vividas durante Proteger y exponer las vivencias de personas funcionarias que colaboraron para volver una realidad este programa. Los desafíos vividos durante la implementación del Bono están marcados por un esfuerzo notable de adaptación y cambio institucional.

Este capítulo ha mostrado, a partir de testimonios y análisis documentales, que la gestión del Bono Proteger implicó profundas alteraciones en la forma tradicional de operar de las organizaciones

gestoras, revelando tanto fortalezas como carencias en sus capacidades institucionales. Desde una perspectiva crítica, el presente capítulo busca evidenciar la importancia de contar con estructuras institucionales flexibles, liderazgos políticos comprometidos y una visión clara de servicios públicos que se diseñan.

Finalmente, es crucial reconocer, además, el esfuerzo y la dedicación mostrada por el personal del MTSS y del IMAS. Su extraordinaria labor y el compromiso continuo permitieron el despliegue de este programa a nivel nacional. Su esfuerzo es un ejemplo concreto de que aún en medio de la adversidad, es posible construir respuestas estatales efectivas cuando existe voluntad, coordinación y compromiso público.

Figura 4. Capacidad institucional del MTSS e IMAS, durante la implementación del Bono Proteger



Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas (2008)

CAPÍTULO V. ANÁLISIS FINANCIERO, CIERRE DEL BONO PROTEGER Y APRENDIZAJES INSTITUCIONALES

Para el debido desarrollo del Bono Proteger, la aprobación de recursos extraordinarios fue un elemento fundamental. No obstante, como se detalla en el capítulo anterior, las negociaciones

políticas en la Asamblea Legislativa para la asignación de dichos fondos no fueron una tarea sencilla. Afortunadamente, además de los recursos negociados mediante las solicitudes de presupuesto extraordinario, el programa también dispuso de una diversidad de fondos cuya movilización fue posible gracias al Decreto Nacional de Emergencia.

Estos recursos permitieron brindar apoyo a una cantidad importante de familias a nivel nacional que experimentaron una disminución o interrupción total de sus ingresos debido a las condiciones sanitarias y sociales que vivió el país durante la crisis sanitaria. En este contexto, el presente capítulo se enfoca en tres aspectos clave: 1. Un análisis financiero de las instituciones gestoras del Bono Proteger, 2. Un análisis y recolección de vivencias institucionales durante el proceso de cierre del programa y 3. Una revisión de los principales aprendizajes institucionales identificados a lo largo de la gestión del Bono en sus diferentes fases.

5.1 Análisis financiero institucional

5.1.1 Fuentes de financiamiento y distribución presupuestaria

Como ya se mencionó, el Bono contó con diversas fuentes de financiamiento. Una de ellas recursos extraordinarios del presupuesto nacional y otros recursos obtenidos mediante las siguientes fuentes:

- Recursos de la Comisión Nacional de Emergencias
- Recursos ordinarios del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del MTSS
- Recursos de un contrato de préstamo con la Corporación Andina de Fomento (CAF)
- Recursos por diferencial de combustible de RECOPE
- Recursos del INS

A nivel general, de acuerdo con el último informe del Bono Proteger (2022), los recursos obtenidos por las fuentes incluidas en la lista anterior fueron desglosados de la siguiente manera:

Figura 5. Distribución de recursos del Bono Proteger según institución ejecutora

Recursos ordinarios: ₡15 954 millones

- Recursos PRONAE: ₡4 000 millones. (Ejecutados por el MTSS)
- Recursos del Fondo Nacional de Emergencias: ₡11 954 millones (Ejecutados por la CNE)

I Presupuesto Extraordinario ₡150 000 millones

- Recursos del Fondo Nacional de Emergencias: ₡11 954 millones (Ejecutados por la CNE)

II Presupuesto Extraordinario: ₡89 915 millones

- Recursos provenientes del INS, según Ley N° 9847 ₡75 000 millones. (66,7% asignado al MTSS, 33,3% al IMAS)
- Recursos recaudados por el diferencial de combustibles (RECOPE): ₡14 915 millones. (Asignados en su totalidad al IMAS)

III Presupuesto Extraordinario

- Recursos recaudados por el diferencial de combustibles (RECOPE) mediante la Ley N° 9841 ₡ 1 040 millones. (Asignados en su totalidad al MTSS).

Fuente: Último Informe de gestión Bono Proteger, 2022, p. 34

A nivel general, el programa presupuestó un total de 256 mil millones de colones para el otorgamiento de bonos entre los meses de abril y diciembre. Estos recursos fueron ejecutados al 100% por parte de las instituciones gestoras. El siguiente cuadro muestra los montos según fuente de financiamiento excluyendo los recursos asignados a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE).

Tabla 2. Detalle de los recursos destinados al Bono Proteger, según fechas de aprobación y ejecución. (al 31 de diciembre de 2020).

Fuente de financiamiento	Código	Partida presupuestaria	Monto presupuestado	Monto ejecutado	% Ejecución calculado	Presupuesto extraordinario	Fecha en que aprueban los presupuestos extraordinarios	Fecha en que se ejecutan los recursos presupuestados
Total			244 955 943 820	244 151 444 495	99,67%	-	-	-
Préstamo CAF FF.661	60103	Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales	17 100 000 000	17 100 000 000	100,00%	I Presupuesto extraordinario		06 de mayo, 08 de junio y 09 de setiembre
Préstamo CAF FF.661	60399	Otras prestaciones	57 452 718 417	57 450 690 500	99,996%	I Presupuesto extraordinario	25 de abril de 2020	(7,8,9,21,25) mayo, (4,5,6,16,17,23,24) de junio y (16 y 28) de julio, (7 y 16) de octubre, 16 de noviembre (28,29,30) de abril, (1,2,3,4,5,6) de junio y (3,9,10,20,21,23,24,28) de julio, (10,15,28) de setiembre, (13,16,20) de octubre, 003 y 16 de noviembre)
Ingresos corrientes FF.001	60399	Otras prestaciones	48 523 400 412	48 503 018 000	99,96%	I Presupuesto extraordinario		
Colocación de títulos valores FF. 280	60399	Otras prestaciones	26 923 881 171	26 923 625 000	99,999%	I Presupuesto extraordinario		16 de junio y (4,6,7,8,9,28) de julio (15,19,28) de octubre, 05,y 16 de noviembre
Transferencias de capital del Sector público (INS) FF 060	60103-226	Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (IMAS)	25 000 000 000	24 268 298 495	97,07%	II Presupuesto extraordinario		24 de agosto y 07 de setiembre, 27 de octubre, 19 de octubre
Ingresos corrientes (RECOPE) FF 001	3013-227	Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (IMAS)	14 915 769 989	14 913 250 000	99,98%	II Presupuesto extraordinario	29 de julio 2020	24 de agosto y 07 de setiembre, 27 de octubre
Transferencias de capital del Sector público (INS) FF 060	60399	Otras prestaciones	50 000 000 000	49 954 937 500	99,91%	II Presupuesto extraordinario		(03,04,05,06,07) de agosto y del 09, 10 de setiembre, 16 de octubre, 16 y 24 de noviembre
Ingresos corrientes (RECOPE) FF 001	60399	Otras prestaciones	1 040 146 831	1 040 125 000	100%	III Presupuesto extraordinario	23 de noviembre del 2020	17 de diciembre 2020
Ingresos corrientes FF 001	60399	Otras prestaciones	4 000 000 000	3 997 500 000	99,94%	Se tomó del presupuesto del bilingüismo	PPT ordinario aprobado 30 de noviembre 2019	2 de junio y 30 de julio, 22 diciembre 2020

Fuente: Informe Final Bono Proteger MTSS-IMAS, 2022, p.35. El porcentaje ejecutado del reporte redondea los porcentajes asumiendo 100% de ejecución en algunas partidas.

Un aspecto importante de destacar es que todos los recursos asignados fueron destinados a la asignación de bonos dirigidos a la población beneficiaria. Es decir, que ninguna proporción de estos fue destinada a ningún tipo de gasto administrativo vinculado a la gestión del beneficio. Muy importante.

Por otro lado, al analizar la ejecución por institución gestora (ver cuadro 2), es evidente que el mayor peso de la ejecución presupuestaria estuvo sobre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En esa, fue posible estimar que el MTSS tuvo bajo su responsabilidad la ejecución del 73% de los recursos disponibles, mientras que el IMAS fue responsable del 22% de los recursos y la CNE de únicamente el 5% de los mismos para la atención de la pandemia.

Esta asignación de responsabilidades presupuestarias representó un desafío significativo, sobre todo si recordamos los desbalances institucionales en cuanto a capacidades de gestión administrativa y operativas entre el IMAS y el MTSS. Estas diferencias complejizaron la operatividad y eficiencia en la entrega de las ayudas, demandando una coordinación excepcional y un mayor desgaste institucional y paralización de diversas tareas regulares por parte del MTSS con el fin de superar las limitaciones estructurales preexistentes.

Tabla 3. Indicadores de Eficiencia Presupuestaria según institución ejecutora

Institución Ejecutora	Recursos disponibles (en millones)	Recursos asignados a beneficiarios (en millones)	Recursos disponibles / Asignación (%)	Proporción de recursos***
CNE *	12 140,00	11 781,00	97,04%	5%
IMAS **	56 281,00	56 028,00	99,55%	22%
MTSS	187 940,00	187 896,00	99,98%	73%
Total	256 361,00	255 705,00	99,74%	100%

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

** Recursos disponibles IMAS corresponden al monto de efectivo total ingresado en las cuentas institucionales de la institución.

*** Cálculo propio realizado a partir del % de asignación/total. Lectura vertical

Fuente: Informe Final Bono Proteger MTSS-IMAS, 2022, p.37

5.1.2 Análisis horizontal y vertical de los presupuestos

- *Análisis horizontal*

Tomando en cuenta las diferencias mencionadas. Se realizó un análisis horizontal y vertical a partir de los presupuestos de las dos instituciones gestoras del Bono. En el análisis horizontal se tomó en cuenta el presupuesto de 2019, 2020 y 2021 del IMAS y del MTSS.

En el caso particular del IMAS, la tabla 3 muestra un crecimiento de un 22% en relación con el presupuesto del 2019 tanto en los montos presupuestados como ejecutados. Asimismo, se evidencia un decrecimiento de alrededor de un 12% en el presupuesto ejecutado y un 14% en el presupuestado, con porcentajes de ejecución similares en los tres años analizados.

Tabla 4. Crecimiento presupuestario anual del IMAS 2019-2021. (En millones de colones corrientes)

Criterio	Años			Crecimiento 19vs20	Crecimiento 20vs21
	2019	2020	2021		
Monto presupuestado	264 567 592,41	323 891 067,11	277 375 096,23	22%	-14%
Monto ejecutado	251 814 720,09	307 521 231,24	269 608 008,02	22%	-12%
% de ejecución	95%	95%	97%	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de resultados y liquidación presupuestaria anual IMAS: 2019, 2020 y 2021.

Tabla 5. Crecimiento presupuestario anual del MTSS 2019-2021. (En millones)

Criterio	Años			Crecimiento 19vs20	Crecimiento 20vs21
	2019	2020	2021		
Monto propuesto	475 269,70	698 983,14	599 830,55	47%	-14%
Monto ejecutado	446 716,00	656 002,58	553 769,65	47%	-16%
% de ejecución	94%	94%	92%	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de resultados y liquidación presupuestaria anual MTSS: 2019, 2020 y 2021.

Por su parte, el análisis horizontal del MTSS muestra un crecimiento significativo de un 47% en el presupuesto del 2020 en comparación con el del 2019 (monto ejecutado y presupuestado).

Además, resulta evidente un decrecimiento de un 16% en el presupuesto del 2021, manteniendo al igual que el IMAS niveles de ejecución presupuestaria similares.

En síntesis, el análisis horizontal evidencia que la ejecución presupuestaria del Bono proteger fue alta y relativamente homogénea entre las distintas fuentes de financiamiento, con la mayoría de los rubros superando el 97% de ejecución y varios alcanzando el 100%. No obstante, las leves variaciones detectadas en partidas específicas reflejan diferencias en la oportunidad de aprobación y uso de los recursos, lo influyó en el momento en que las instituciones pudieron disponer de los fondos para atender a la población beneficiaria. Los resultados en cuanto a ejecución confirman la capacidad de las organizaciones gestoras para movilizar rápidamente recursos asignados, la sincronización entre las fuentes de financiamiento y programación de los pagos.

- *Análisis vertical*

El análisis vertical del presupuesto del IMAS para el 2020, nos muestra que el Bono Proteger significó 17% del presupuesto total de la institución. Además, al comparar los recursos ejecutados del Bono en comparación con los recursos disponibles para inversión social se observa que el Bono constituyó alrededor del 21% del monto ejecutado de toda la inversión social desarrollada disponible para el 2020 (Ver cuadro 5).

Tabla 6. Crecimiento presupuestario anual del MTSS 2019-2021. (En millones)

Concepto	Presupuesto Institucional	Ingresos Reales	Egresos Reales	% Ingresos Reales vs Ingresos Reales
RECURSOS LIBRES	43 712 752,09	43 946 814,40	39 221 595,16	89%
Recursos Propios	43 712 752,09	43 946 814,40	39 221 595,16	89%
Gasto administrativo/operativo	28 749 706,32	26 892 942,09	24 857 437,93	92%
Gasto Inversión Social	16 963 042,77	17 053 872,31	14 364 157,23	84%
RECURSOS ESPECÍFICOS	280 178 315,02	274 238 668,04	268 299 636,08	98%
RECURSOS ESPECÍFICOS OPERATIVO	5 539 068,12	5 324 027,22	4 293 602,14	81%
Gobierno Central (MEP-Crecemos Gasto Administrativo)	3 347 711,68	3 347 711,68	3 018 180,44	90%
Del Gobierno Central (MEP-Crecemos Comisiones)	310 000,00	103 333,34	16 192,53	16%
Del Gobierno Central (MEP-Crecemos Indemnizaciones)	21 500,00	7 166,66	-	0%
Gasto operativo Devolución FODE-CRECE	81 889,00	81 889,00	81 889,00	100%
Gasto operativo Devolución PANI	86 558,97	86 558,97	86 558,97	100%
Gasto operativo Devolución Gobierno Central (CRECE-MEP)	720 791,19	720 791,19	424 484,19	59%
Devolución Intereses Gobierno Central	82 190,58	88 149,69	78 711,81	89%
Gobierno Central Avancemos MEP	888 426,70	888 426,70	587 485,19	66%
RECURSOS ESPECÍFICOS INVERSIÓN SOCIAL	274 639 246,90	268 914 640,82	264 006 133,95	98%
FODESAF	56 826 495,87	57 279 762,51	56 127 201,68	98%
FODESAF LEY	52 197 700,28	52 482 335,71	52 024 658,16	99%
FODESAF inciso H	1 524 873,45	1 864 674,52	1 575 455,52	84%
FODESAF inciso K	570 000,00	570 000,00	260 750,00	46%
FODESAF Emergencias destino específico	2 433 922,14	2 362 742,28	2 266 300,00	96%
FODE-CRECE	16 016 165,30	16 010 167,30	15 921 223,00	99%
RED DE CUIDO	26 197 975,20	26 205 255,28	26 159 978,62	100%
Gobierno Central Avancemos	50 007 818,30	48 766 402,81	48 556 293,00	100%
Gobierno Central Avancemos MEP	19 086 862,78	18 431 914,92	18 420 399,39	100%
Gobierno Central (CRECE-MEP)	31 638 672,00	28 775 304,01	28 715 723,00	100%
Del Gobierno Central (MEP-Crecemos Transferencias)	31 638 672,00	28 775 250,00	28 715 723,00	100%
Reintegros y devoluciones CRECE-MEP	-	54,01	-	0%
Gobierno Central Seguridad Alimentaria	7 204 574,41	7 204 997,91	7 199 256,36	100%
Gobierno Central Emergencias	1 602 523,02	1 602 923,02	103 430,45	6%
Gobierno Central (MTSS-Bono Proteger)	17 100 000,00	17 100 034,00	17 047 125,00	100%
Gobierno Central (MTSS-Bono Proteger) INS	25 000 000,00	24 267 875,00	24 266 875,00	100%
Gobierno Central (MTSS-Bono Proteger) RECOPE	14 915 796,99	14 913 250,00	14 714 250,00	99%
Total, proteger	57 015 796,99	56 281 159,00	56 028 250,00	99%
Empresas Comerciales	9 041 943,02	8 350 764,05	6 774 378,46	81%
TOTAL	323 891 067,11	318 185 482,44	307 521 231,24	97%
% Proteger como total del IMAS	17%	18%	18%	-
% Proteger como total de la inversión social	20%	21%	21%	-
% Proteger como total de FODESAF	99%	98%	100%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de resultados y liquidación presupuestaria anual IMAS, 2020, pp. 3-4)

En contraste, el análisis vertical presupuestario del MTSS evidencia el considerable impacto del Bono Proteger. Este representó el 37% del presupuesto total ejecutado por el ministerio y el 55% de su presupuesto institucional planteado. Adicionalmente, al evaluar el peso del bono frente al total de transferencias corrientes del MTSS, se observa que constituyó el 47% de los recursos efectivamente gastados y el 66% del monto inicialmente propuesto (ver cuadro 6).

Esto indica claramente que, tanto a nivel operativo como financiero, el MTSS asumió una carga notablemente mayor en la administración de este beneficio, pese a sus condiciones operativas y técnicas.

Tabla 7. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Ejecución financiera del presupuesto por clasificación del objeto del gasto. Al 31 diciembre, 2020. (En millones)

Partida	Presupuesto inicial 2020 ¹	Presupuesto actual 2020 ²	Presupuesto ejecutado 2020 ³	Nivel de ejecución
Total	466 286, 00	689 983, 14	656 002, 58	93, 85%
Recurso externo	-	745 52,72	74 550, 57	100,00%
Subtotal	466 286, 00	624 430,43	581452,02	93,12%
Remuneraciones	16 698, 86	16 517, 20	15 808, 18	95,71%
Servicios	4 002, 58	3 746, 15	2800, 66	74,76%
Materiales	159, 42	180, 98	76, 20	42,10%
Intereses	-	-	-	0,00%
Activos financieros	-	-	-	0,00%
Bienes duraderos	872 ,27	620,03	455,31	73,43%
Transferencias corrientes	389 467, 57	558 058, 66	521 072, 00	93,37%
Transferencia (Bono Proteger) ⁴	256 000, 00	244 956, 00	244 151, 00	99,67%
Transferencias de capital	5 5085, 30	4 5756, 14	41 510, 14	90,72%
Amortización	-	-	-	0,00%
Cuentas especiales	-	-	-	0,00%

% proteger como total del MTSS	55%	36%	37%	-
%proteger como total de transferencias corrientes MTSS	66%	44%	47%	-

Notas: 1/ Corresponde al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para el ejercicio presupuestario 2020.

2/ Corresponde al presupuesto inicial incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante el 2020.

3/ Se refiere al devengado, que es el reconocimiento del gasto por la percepción de bienes y servicios independientemente de cuándo se efectúe el pago de la obligación.

4/ Corresponde al presupuesto proyectado inicialmente.

Fuente: Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020, MTSS, pp.5-8)

5.2 Proceso de cierre del Bono Proteger

El cierre del Programa marcó el fin de esta intervención sin precedentes en la política pública moderna del país. La fase final del programa se centró en la atención de las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República y las auditorías internas del IMAS y el MTSS. Entre las solicitudes más importantes se encontraba la tarea de revisión de la base de datos y determinación de los errores cometidos durante la asignación de recursos proteger.

La reconstrucción de los eventos y procesos ocurridos entre la solicitud del beneficio por parte de los beneficiarios y el otorgamiento del bono fue una labor extremadamente compleja, en palabras de una de las personas entrevistadas, esto significó casi una arqueología de los procesos.

“Lo más complicado de reconstruir qué pasó y en dónde se falló, estuvo en la misma plataforma. Teníamos la base de datos con un millón de gestiones y no podíamos reconstruir los expedientes porque la base no leía PDFs. Además, teníamos que tratar de descubrir qué pasó entre que una persona pidió el bono y que se le asignó.

Nos encontramos con diferentes casos que realmente nos ponían a dudar si era ético o no pedirle el dinero de vuelta, porque quizá había gente que tenía una pensión, pero el monto era tan bajo que en realidad esa persona estaba en situación de vulnerabilidad”
(Entrevista Silvia Lara, exministra MTSS, abril 2025)

Aunado a esta complicada labor, el esfuerzo operativo para realizar las reconstrucciones necesarias para dar cuenta de errores en la asignación de bonos requería de una mayor disposición de recursos humanos y capacidades técnicas que tanto el MTSS como el IMAS no poseían. En particular, porque ya para el momento de cierre de Proteger, la mayoría de los funcionarios que colaboraban con el desarrollo de este programa ya se encontraban realizando labores ordinarias.

Pese al desafío que representaba esta tarea, se conformó un equipo técnico que tenía como objetivo verificar los riesgos y fallas en el otorgamiento de bonos. Para esto, el equipo trabajó sobre la totalidad de personas beneficiarias por el beneficio a diciembre de 2020 (siendo un total de 724 330).

Tomando en cuenta este análisis, el equipo detectó las siguientes deficiencias en el otorgamiento del beneficio (ver cuadro 7).

- Fallecidos: 302 personas fueron detectadas como fallecidas al momento de recibir el pago, lo que resultó en 740 pagos indebidos por un monto de 58 687 500 millones de colones. Además, el informe señala que, en su momento, los procesos de validación no detectaron estas variaciones.
- Menores de 15 años: Se detectaron 2 beneficiarios menores de 15 años, con dos pagos indebidos por 250 mil colones.
- Múltiples pagos: 4 616 personas recibieron más de tres pagos, sumando 4 634 pagos por un total de 579 250 000 millones

Tabla 8. Cantidad de otorgamientos con impedimentos del Bono Proteger según tipo de población, IMAS-MTSS, 2021

Otorgamientos indebidos según error	Número	Montos asignados (millones)	% según personas beneficiadas	% sobre total fondos asignados
Personas asalariadas con afectación del 50% y que recibieron el 100%	22 766	3 453,750	3,1430%	1,351%
Personas beneficiarias con otra transferencia	12 054	2 446,875	1,6642%	0,957%
Personas asalariadas sin afectación	10 753	2 660,125	1,4845%	1,040%
Personas con múltiples pagos	4 616	579,250	0,6373%	0,227%
Trabajadores independientes/temporales sin afectación	2 925	919,500	0,4038%	0,360%
Pensionados régimen no contributivo	466	68,250	0,0643%	0,027%
Fallecidos	302	58,688	0,0417%	0,023%
Personas con pensión IVM	143	30,500	0,0197%	0,012%
Privados de libertad	54	15,688	0,0075%	0,006%
Pensionados otros regímenes de pensión	24	6,000	0,0033%	0,002%
Menores de 15 años	2	0,250	0,0003%	0,000%
Total de asignaciones incorrectas	54 105	10 239	7,4697%	4,004%
% error en asignaciones a beneficiarios	7,5%			
% montos mal asignados vs total de recursos asignados	4,0%			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados en Informe de resultados del procedimiento de verificación ex post de personas beneficiarias del Bono Proteger entre abril y diciembre de 2020.

A partir del trabajo realizado por este equipo de trabajo del IMAS y el MTSS, en esta investigación se estimó que alrededor del 7,5% del total de la población beneficiada recibió por error el Bono Proteger, mientras que un 4% de los recursos fue asignado de manera errónea. Estos porcentajes resultan bastante bajos al considerar la cantidad de desafíos y oportunidades de mejoras en los procesos operativos y de gestión de este beneficio, así como el impacto positivo de dicho programa sobre la realidad económica de muchos hogares durante la pandemia.

Las debilidades antes señaladas también fueron claramente identificadas por la Contraloría durante las evaluaciones técnicas y operativas realizadas durante el proceso de implementación por parte de este ente. Ejemplo de esto fue lo señalado en el informe DFOE-SOC-IF-00016-2020 (2020), en él se destacan las siguientes falencias:

- **Falta de verificación documental:** Limitaciones en la verificación de documentos adjuntados en la plataforma, tanto al momento de la solicitud como en fases posteriores. Esto incluye la cédula de identidad, declaraciones juradas y cartas del patrono.
- **Ausencia de controles para documentos:** No se logró identificar controles automatizados o manuales que permitieran verificar la cantidad, el tipo y el contenido de los documentos de soporte enviados con cada solicitud.
- **Deficiente gestión de riesgos para trabajadores independientes, informales y temporales:** No se implementó una gestión de riesgos específica para validar la condición de afectación laboral de estas poblaciones. Tampoco se exploraron fuentes alternativas de información o instrumentos de control para su verificación.
- **Ausencia del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC) del MTSS:** El DTIC del Ministerio de Trabajo no tuvo una participación o rol activo como contraparte técnica en el desarrollo e implementación de la plataforma tecnológica, lo que pudo contribuir a las debilidades en la detección de filtraciones del programa.

Estas deficiencias en la implementación apuntaban a potenciales otorgamientos incorrectos del Bono a personas que no cumplían con los requisitos establecidos para el Bono Proteger. De hecho, la CGR en este mismo informe señaló que, para el mes de julio, su equipo fiscalizador ya había identificado posibles ineficiencias en la asignación del beneficio.

De acuerdo con este informe (DFOE-SOC-IF-00016-2020), de los 405 193 bonos otorgados al mes de julio a trabajadores formales con algún nivel de afectación, al menos 66 298 (16,36%) bonos asignados se encontraban con el riesgo de haberse otorgado de manera errónea, pues tenían algún impedimento de acuerdo con los requisitos establecidos en el decreto (ver cuadro 8).

Además, después de aplicar un protocolo de detección de riesgos, entre la población de trabajadores independientes y/o temporales, se identificó que, de una muestra de 355 personas, al menos 2 individuos (0,6%) presentaron alguna posible condición que les impedía recibir el bono, según las bases de datos consultadas. Otras 9 personas (2,6%) mostraron un riesgo medio o alto de haber presentado información inconsistente, errónea o falsa al validar los datos con diferentes

fuentes. Y finalmente, 45 personas (12,68%) evidenciaron un riesgo medio o alto de un otorgamiento erróneo del beneficio, tras validar la información mediante una entrevista telefónica.

Tabla 9. Posibles personas que recibieron el Bono Proteger con algún impedimento. Abril-Julio, 2020

Mes	No calificaban para bono	Privadas de libertad	Con ingreso del Estado constante	Sin afectación en SICERE	Con otra ayuda del Estado	Con pensión	Fallecidas	Cédulas inválidas
Abril	4088	0	39	3862	197	43	0	0
Mayo	19690	9	208	19568	243	18	5	67
Junio	28349	29	206	27562	598	66	24	53
Julio	13901	23	217	13691	20	106	16	2
Total	66028	61	670	64683	1058	233	45	122

Fuente: Informe DFOE-SOC-IF-00016-2020, Contraloría General de la República, p. 18

La principal diferencia entre los datos encontrados entre la CGR y el informe de resultados del procedimiento de verificación ex post de personas beneficiarias del Bono Proteger, obedece no solo a diferencias en la metodología de revisión sino, además, a que la revisión de datos de beneficiarios que realizó el equipo técnico del IMAS/MTSS, fue sobre la totalidad de beneficiarios una vez finalizado el cierre de la fase de implementación. Mientras que, los datos de la CGR corresponden a estimaciones realizadas durante la fase de ejecución y sobre muestras específicas de la población beneficiada.

Pese a estas diferencias, resulta valioso retomar las debilidades en cuanto a eficiencia y eficacia señaladas por la CGR, pues se encuentran alineadas con lo identificado en la presente investigación.

Finalmente, como parte final del proceso de cierre, se articuló un equipo que fungió como una comisión investigadora conformada por personal de la Dirección de Asunto Jurídicos del MTSS y enlaces del IMAS que tuvo bajo su cargo el diseño de los protocolos para la recuperación de montos girados de más durante la implementación del Bono Proteger.

Este trabajo además fue acompañado de diversos procedimientos administrativos que fueron puestos en marcha a lo interno del MTSS e IMAS con el objetivo de sentar responsabilidades sobre los errores cometidos. Frente a esta situación, una cantidad importante de personas funcionarias de

ambas instituciones se vieron en el centro de investigaciones institucionales posterior a su colaboración en la implementación del Bono.

“Se tuvieron que abrir investigaciones y procesos administrativos para sentar las responsabilidades sobre los errores que fueron encontrados. Esto fue lo más difícil. Teníamos funcionarios que trabajaron hasta no poder más y al final enfrentaron las consecuencias de una situación que estaba más allá de nuestra labor” (E. Grant, comunicación personal, IMAS, abril 2022)

La finalización de los procesos disciplinarios fue un aspecto sensible a lo interno de cada entidad. Fue una consecuencia administrativa producto del proceso de fiscalización y seguimiento mediático y político que tuvo el Bono a lo largo de sus diferentes fases. Además, permitió garantizar que todas las acciones desarrolladas se enmarcaron dentro de los límites establecidos para la administración pública.

5.3 Impacto del Bono y principales aprendizajes

Pese a las dificultades vividas durante el diseño e implementación de Proteger, este programa tuvo un impacto positivo y significativo en los hogares del país durante el contexto de la pandemia. Sus principales logros e impactos incluyen:

- **Mitigación del impacto socioeconómico:** Permitió un alivio económico a más de 724 000 personas afectadas laboralmente por la pandemia de COVID-19. El programa representó un ingreso temporal vital para la recuperación social y reactivación económica del país.
- **Contención del aumento de la pobreza:** De acuerdo con el análisis realizado por el Informe Estado de la Nación (2021) y el BID (2021) la transferencia realizada al MTSS y al IMAS mediante el Bono Proteger, ayudó a sostener el consumo de los hogares, que de otro modo se habría contraído alrededor de un 4,4% según análisis del ENAHO (2021).
- **Satisfacción de necesidades básicas:** De acuerdo con los resultados obtenidos por la CGR y encuestas realizadas por el IMAS y MIDEPLAN, se confirmó que la mayoría de las personas beneficiarias utilizaron los recursos del bono para satisfacer necesidades básicas en los hogares.
- **Focalización en poblaciones vulnerables:** Aunque el beneficio se centró en la afectación laboral, el bono también estuvo dirigido a poblaciones en situaciones de pobreza,

informalidad laboral y ocupaciones no calificadas, que eran las más vulnerables ante el impacto en el mercado de trabajo.

- **Intervención innovadora y de gran cobertura:** El programa demostró la capacidad del tejido social e institucional costarricense para desarrollar una intervención rápida, de gran alcance y alto impacto económico desde el sistema de protección social, en medio de la situación de crisis.
- **Bancarización y perfil de la informalidad:** Finalmente, este programa no solo ofreció un alivio económico inmediato, sino que también tuvo un impacto importante en cuanto a la bancarización de personas pertenecientes a grupos vulnerables, facilitando su acceso a servicios financieros.

Además, la implementación del programa permitió la creación de una valiosa base de datos sobre trabajadores informales a nivel nacional. En ese sentido, el traslado que realizó la empresa Continuum Data Center a DTIC del MTSS es un recurso fundamental para obtener una comprensión más amplia de la informalidad laboral en el país, lo que tiene un valor enorme en materia de política pública laboral y social.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

La creación del Programa Bono Proteger Costa Rica se enmarca en una decisión de política pública que tiene sus raíces en una arraigada tradición y arquitectura de política social del país. Como han señalado ampliamente Martínez y Sánchez-Ancochea (2016), la respuesta del Estado costarricense ante la crisis social y económica desencadenada por la pandemia de COVID-19 se manifiesta a través de un mecanismo de transferencias monetarias, coherente con su histórica vocación por el bienestar social.

La gestión de este programa en todas sus fases (diseño, implementación y cierre), ha dejado una serie de lecciones valiosas en materia de política social y capacidad institucional. Los efectos de este programa y su alcance han puesto de manifiesto la capacidad de adaptación del Estado costarricense y sus entidades frente a situaciones de crisis. Sin embargo, también evidenció los desafíos aún pendientes de resolver en nuestras organizaciones públicas que afectan de manera significativa la eficiente ejecución de los programas de atención social y el desarrollo de servicios públicos de calidad.

6.1.1 Diseño y Planificación en un contexto de crisis

La fase de diseño del Bono se caracterizó por la urgencia y la necesidad de una respuesta inmediata ante el primer caso de COVID-19 en el país. En esta fase la colaboración interinstitucional fue un pilar fundamental para lograr una articulación de ideas y de información necesaria para lograr la puesta en marcha del beneficio. La participación de actores clave como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense del Seguro Social y SINIRUBE fue fundamental para el diseño del programa y el funcionamiento de este por los siguientes aspectos:

- **Colaboración dinámica y estructuras ad hoc:** Se crearon grupos de trabajo con una participación cambiante para responder rápidamente a la evolución de la pandemia. El trabajo se organizó en subgrupos con roles específicos, como el análisis legal, la creación de escenarios de impacto económicos y la toma de decisiones estratégicas a nivel jerárquico. Sin embargo, este proceso de coordinación tuvo una participación limitada del personal técnico y operativo de Ministerio de Trabajo y del IMAS, siendo más notable el rol de la primera entidad. Fue posible identificar que la mayoría de las decisiones fueron tomadas desde los niveles jerárquicos y directivos, sin contemplar los importantes desafíos operativos

que existían en los diferentes departamentos asignados para desarrollar el Programa Bono Proteger (DTIC, Dirección de Generación de Empleo y Departamento de Finanzas) del MTSS. Este aspecto dificultó la comunicación fluida entre las personas funcionarias que ponían marcha el Bono y los niveles jerárquicos institucionales. De manera que en muchas ocasiones las personas asignadas al trabajo del Bono, encontraba difícil el señalamiento de riesgos y situaciones complejas al despacho ministerial.

- Por otro lado, además de los espacios de coordinación que fueron establecidos por el sistema nacional de emergencia, se formaron espacios de coordinación adicionales de carácter espontáneo para la discusión de estrategias de atención desde el sector social. Los diferentes grupos de coordinación que fueron mencionados a lo largo de esta investigación fueron desarrollados en paralelo a las mesas de coordinación establecidas durante la emergencia por COVID-19. Por lo que hubo una organización de estructuras de trabajo ad-hoc que funcionaban alrededor de los grupos debidamente estructurados para la atención de la emergencia.
- El Ministerio de Trabajo tuvo un rol central en la atención de la población afectada por suspensión de contratos, reducción de jornadas, trabajadores despedidos durante la pandemia. Además, lideró el proceso de gestión del programa Bono Proteger desde la Dirección Nacional de Empleo. Sin embargo, esta entidad experimentó una sobrecarga sin precedentes sobre diferentes direcciones claves, entre ellas la Dirección Nacional de Empleo (DNE) y la Dirección Nacional de Inspección (DNI). Las personas encargadas no fueron involucradas durante el proceso de diseño y esto conllevó a que durante la fase de implementación existiera mucha confusión sobre el desarrollo apropiado del Bono Proteger.
- El Instituto Mixto de Ayuda Social atendió a la población en condición de pobreza y población informal. Además, brindó asistencia local y acompañamiento a la población alejada del GAM durante el proceso de aplicación de Proteger. Su participación durante el proceso de diseño del Bono fue clave para garantizar una mejor cobertura de la población en condición de vulnerabilidad. Resulta interesante que pese a ser la entidad con mejores condiciones tecnológicas y mayor experiencia en el desarrollo de programas de transferencias condicionadas, tuvo una menor cantidad de responsabilidades operativas y financieras con relación al desarrollo de Proteger.

- Es importante resaltar que la coordinación y trabajo cercano con el MTSS implicó la construcción de una relación de confianza importante, ya que el acceso principal a la plataforma únicamente la tenía el Ministerio de Trabajo.
- Las bases de datos de la Caja Costarricense de Seguro Social y del SINERUBE fueron cruciales para el correcto desarrollo del Bono. La información de la CCSS junto con los datos proporcionados por la Encuesta Continua de Empleo (ECE) fue triangulada para crear escenarios sobre los niveles de afectación laboral y definir potenciales alcances del programa y financiamiento necesario. Asimismo, los datos de SINIRUBE permitieron el cruce de información necesaria para realizar la selección y verificación de los datos de las personas beneficiarias. Si bien la participación directa de estas organizaciones estuvo limitada únicamente al proceso de diseño y al aporte de datos para la construcción de escenarios. Sus bases de datos fueron claves para la selección de población beneficiaria durante la fase de implementación.

Por otro lado, la unión de diferentes perspectivas institucionales permitió a su vez, la articulación de una visión integral de las necesidades socioeconómicas que potencialmente podían ocurrir en el país. En esa línea, la planificación se llevó a cabo en al menos tres etapas: el diseño y modelaje de la propuesta, la creación del bono y la activación de las acciones institucionales.

Esta última fase, implicó niveles extraordinarios de coordinación y discusiones dinámicas de planificación y distribución del trabajo, aunque poco balanceadas entre las entidades co-gestoras. El ajuste constante frente a la evolución creciente de la pandemia exigió espacios de reunión frecuentes para la definición de aspectos operativos institucionales claves como la definición de criterios de elegibilidad, métodos de pago y datos necesarios para la implementación de Proteger.

Por otro lado, el proceso de gestión de este beneficio se vio caracterizado por fluidez en las decisiones políticas y flexibilidad organizacional de las entidades públicas participantes, la cual no siempre fue una tarea sencilla de sostener. Asimismo, la decisión de la cogestión entre el MTSS y el IMAS fue importante para aprovechar la amplia experiencia del IMAS en el despliegue de programas de transferencias económicas, y la presencia de esta en el nivel local en el país.

Entre los principales desafíos de esta etapa, se encuentra la falta de un proceso de planificación a mediano y largo plazo que permitiera una articulación más adecuada con los programas ya existentes en el IMAS y el MTSS, así como una participación activa de los niveles operativos con

el fin de garantizar una perspectiva más realista de los recursos y capacidades institucionales existentes en cada organización gestora.

6.1.2 Implementación y gestión: Desafíos y transformación institucional

La implementación del Bono Proteger es sin lugar a duda un caso emblemático de experimentación en política pública. Como se ha señalado en esta investigación, su puesta en marcha representó un desafío institucional considerable, especialmente para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que experimentó cambios significativos en su funcionamiento ordinario. En contraste, para el Instituto Mixto de Ayuda Social, el proceso resultó ser más fluido debido a su experiencia en la administración de programas de transferencias condicionales a grupos sociales vulnerables.

La materialización del Bono puso de manifiesto los desafíos tecnológicos inherentes al proceso. La totalidad de las personas entrevistadas coincidieron en que ninguna de las organizaciones gestoras contaba con los recursos tecnológicos necesarios para implementar un programa con el alcance y características que tuvo Proteger. A esto se sumó la dificultad de sincronizar las fechas de actualización de información que tenían las diferentes bases de datos utilizadas (SICERE, Migración, Justicia y Paz, SINIRUBE y TSE).

Este desafío de sincronización nunca fue superado. A pesar de los obstáculos de no contar con información en tiempo real, la coordinación interinstitucional hizo posible la conexión de diferentes fuentes de información que nunca habían sido conectadas para la ejecución de un programa social.

En este contexto, la participación de la empresa privada fue un aspecto clave. La donación de la plataforma digital, que facilitó la recepción de formularios, el procesamiento y la validación de la información de las personas beneficiarias, fue posible gracias a una alianza público-privada entre el IMAS-MTSS y la empresa Continuum Data Center. Este esfuerzo colaborativo demostró la capacidad de introducir innovación en la gestión pública con recursos limitados.

Complementariamente, para superar los desafíos en la comunicación y la atención a la población se crearon nuevos canales de difusión de información. Ejemplo de esto, fue la habilitación de un chat, que carecía de protocolos claros al inicio, pero que se fue estructurando con el tiempo. A este se sumó la habilitación de un *chatbot*, donado por el Banco Central, y un valioso apoyo de las unidades locales de Desarrollo Social del IMAS. El trabajo de estas unidades fue clave, ya que se adaptaron para brindar atención y acompañamiento en el proceso de aplicación del Bono en zonas

rurales y comunidades indígenas; resaltando la importancia de la coestión entre el IMAS y el MTSS.

No obstante, pese a los esfuerzos extraordinarios realizados, las primeras fases de implementación estuvieron marcadas por dificultades importantes en la comunicación interna de las entidades, una ausencia marcada de protocolos claros y una saturación de los canales de comunicación que provocaron la frustración en la ciudadanía.

Durante esta investigación fue posible evidenciar una distribución de responsabilidades poco balanceada entre las entidades co-gestoras del Bono Proteger, lo que generó algunas tensiones internas y un desgaste administrativo significativo en el MTSS; cuyas funciones regulares fueron paralizadas para garantizar el funcionamiento de este programa.

Finalmente, uno de los desafíos más grandes durante el proceso de implementación y cierre del Programa Bono Proteger fue la relación tensa que se desarrolló entre las organizaciones gestoras y la Contraloría General de la República. Entre los aspectos más importantes resalta la poca flexibilidad por parte del CGR durante sus procesos de fiscalización y fechas de entrega de la información. Se pudo constatar que, durante el proceso de desarrollo del Bono (2020), la CRG realizó tres procesos de auditoría en paralelo, todos con diferentes solicitudes de información, lo que culminó en tres informes de auditoría y cuatro reportes cortos.

Por su parte, un aspecto que causó una tensión significativa fue la solicitud de información constante a la que ninguna de las instancias gestoras tenía acceso. Ejemplo de esto fue la solicitud de datos provenientes de la CCSS a la que ni el MTSS ni el IMAS contaban en su plataforma. Al hacer la solicitud, ambas entidades intentaron conversar con la CCSS para que les cediera el acceso a la misma, pero dado el carácter confidencial de esta información, este fue denegado. No obstante, por la figura legal de la CGR y su investidura, la CCSS sí pudo brindarle acceso a esta entidad. Esto conllevó una tensión importante entre todas las instancias involucradas, lo que llevó a todos los actores a puntos de inflexión relevante.

6.1.3 Análisis financiero y cierre del Programa Bono Proteger

La aprobación de recursos extraordinarios fue fundamental para el desarrollo del Bono, aunque las negociaciones políticas por el presupuesto no fueron sencillas, el decreto de emergencia nacional permitió la movilización flexible de recursos. En consecuencia, gracias a esta flexibilidad, el

programa contó con recursos provenientes de la Comisión Nacional de Emergencia, recursos ordinarios del Programa Nacional de Empleo, el INS, RECOPE y la CAF.

Tomando en cuenta todos estos recursos, el Bono Proteger contó con un presupuesto total de 256 mil millones de colones para el otorgamiento de beneficios económicos entre los meses de abril y diciembre, logrando ejecuciones presupuestarias de hasta un 100%.

Se destaca que todos los recursos asignados fueron dirigidos a los beneficiarios distribuidos a nivel nacional, sin destinar ninguna proporción a gastos administrativos. Además, la presente investigación evidenció que el MTSS tuvo a su cargo la mayor parte de la ejecución presupuestaria (73%), mientras que el IMAS estuvo a cargo de la ejecución del 22% de los recursos y la CNE un 5% de los mismos.

Además, los análisis horizontales y verticales de los presupuestos de las entidades gestoras mostraron que para el IMAS el Bono significó el 17% del presupuesto total disponible para el 2020 y un 21% de la inversión social dispuesta para la atención de otros programas sociales del IMAS.

En el caso del MTSS, el impacto fue aún más significativo, pues Proteger representó el 37% del presupuesto total ejecutado y el 55% de los recursos presupuestados por el Ministerio. Al comparar el programa con la partida de transferencias corrientes que incluye los recursos de programas como PRONAE y empléate; proteger constituyó el 47% de esta partida.

Estos análisis evidencian que el Ministerio de Trabajo asumió una carga operativa y financiera mucho mayor que el IMAS. En ese sentido, pese a los desbalances institucionales y capacidades de gestión limitadas, el Bono Proteger es una muestra de la capacidad de Costa Rica para responder a una crisis sin precedentes con una intervención de política pública masiva.

Los aprendizajes, derivados de su diseño y la adaptación de las entidades para su implementación, ofrecen un valioso camino para futuras intervenciones sociales y consolidación de un gobierno más ágil y coordinado en contextos de emergencia. En ese sentido, la experiencia del Programa Proteger no solo mitigó los efectos inmediatos de la pandemia, sino que también impulsó una transformación institucional (aunque temporal) que sienta las bases para la gestión pública más resiliente y efectiva.

6.2 Recomendaciones

A partir de las lecciones recogidas en esta investigación se desprenden las siguientes recomendaciones para fortalecer la capacidad del Estado costarricense ante futuras crisis:

- **Fortalecimiento de los sistemas y equipos tecnológicos a lo interno de las entidades:** Es fundamental fortalecer la capacidad tecnológica del MTSS e IMAS mediante la inversión sostenida en la modernización de los sistemas y equipos de información. Durante esta investigación se identificó la carencia de personal capacitado y equipo tecnológico adecuados como uno de los principales desafíos. La falta de equipos actualizados y sistemas informáticos suficientemente robustos limitó la eficiencia en la gestión de la información y puso en evidencia la necesidad de contar con infraestructura digital más sólida y resiliente para enfrentar futuras situaciones de crisis.
- El Plan estratégico 2018-2020, realizado por el departamento de tecnologías de la información del MTSS, reveló que este ministerio no cuenta con las condiciones en cuanto a equipo, personal capacitado o presupuestario para cubrir las necesidades de desarrollos fuera del funcionamiento regular de los equipos ya existentes. Aspecto que limita el avance digital e innovación a lo interno del MTSS.
- **Fortalecer la interoperabilidad de las bases de datos nacionales:** Un aspecto central identificado en la investigación es la importancia de garantizar la interoperabilidad de las bases de datos nacionales. La dificultad para sincronizar en tiempo real la información de distintas instituciones como el IMAS, el MTSS y otras entidades públicas generó importantes desfases en el proceso de asignación del Bono Proteger.
- Estos vacíos de información derivaron en la entrega de recursos a personas que no cumplían con los requisitos establecidos, lo cual representó un riesgo directo para la eficacia y credibilidad del programa. Por ello, resulta crucial formalizar mecanismos de interconexión de datos entre entidades y asegurar su disponibilidad en tiempo real.
- Mas allá de responder a situaciones de emergencia, contar con sistemas interoperables permitiría a las instancias gubernamentales optimizar la gestión pública de manera sostenida, mejorar la transparencia, reducir duplicidades, reducir procesos cargados de trámites y agilizar la toma de decisiones. La experiencia del Bono Proteger demuestra que, sin sistemas digitales interconectados, la capacidad de respuesta estatal se ve seriamente comprometida.

- A partir de los puntos anteriores, se recomienda la ampliación de SINIRUBE como una plataforma de información social. Y se considera necesaria la incorporación de actores como el Ministerio de Hacienda y el MEIC para consolidar información referente a personas que cuentan con pequeñas y medianas empresas, información tributaria y finalmente, la incorporación del Ministerio de Justicia y Paz para cruzar la información referente a la población privada de libertad.
- **Formalización de la colaboración interinstitucional:** La experiencia del Bono Proteger evidenció que la colaboración entre instituciones como el MTSS, el IMAS, la CCSS y otras entidades fue esencial, pero se llevó a cabo de forma *ad hoc* y en paralelo a otros espacios de coordinación como los espacios COE, lo que generó desequilibrios operativos, especialmente sobre el MTSS. Para evitar que en futuras crisis se repitan estos problemas, los cambios deben orientarse hacia los siguientes aspectos:
 - Protocolos claros y permanentes de coordinación
 - Definir previamente roles, competencias y responsabilidades de cada entidad frente a un escenario de crisis.
 - Contar con manuales operativos conjuntos que se puedan activar de inmediato, sin necesidad de improvisación.
 - Los protocolos deben ser lo suficientemente flexibles para ajustarse a la naturaleza de la crisis (sanitaria, ambiental, económica, etc.), sin perder claridad en los procedimientos básicos.
 - Mecanismos de distribución equitativa de cargas
 - Establecer criterios objetivos para asignar funciones según las capacidades instaladas de cada entidad (ejemplo: el IMAS con experiencia en transferencias masivas, el MTSS en temas laborales, la CCSS en verificación de cotizaciones).
 - Garantizar que ninguna entidad absorba desproporcionadamente la carga operativa o financiera.
 - Estructura de gobernanza interinstitucional
 - Crear un comité permanente de coordinación social y económica en emergencias, con representantes técnicos y políticos de las entidades clave.

- Incorporación de los entes contralores para garantizar el seguimiento de las acciones, pero, además, la flexibilidad necesaria frente a una situación de emergencia.
 - Inclusión de mecanismos de rendición de cuentas y evaluaciones conjuntas que fortalezcan la transparencia y la confianza.
- **Evaluar la creación de un Fondo laboral de emergencia:** La discusión en torno a la viabilidad de un seguro de desempleo durante la fase de pre-diseño del Bono Proteger evidenció una necesidad en la política laboral. Se recomienda retomar este debate y explorar la viabilidad de un sistema de protección laboral formal y permanente que complemente las transferencias de emergencia.
- La consideración inicial de un subsidio por desempleo permite una reflexión crítica sobre las carencias del sistema de protección social costarricense y la funcionalidad de las medidas actuales como el FCL frente a situaciones de emergencia. En ese sentido, la pandemia reveló la vulnerabilidad de una gran parte de la fuerza laboral, particularmente la extrema vulnerabilidad en la que se encuentra la población en condición de informalidad.
- A nivel general, este trabajo de investigación propone la creación de un fondo nacional de emergencia laboral, que se active en situaciones de crisis. Este fondo puede ser manejado por la Comisión Nacional de Emergencia y puede ser destinado a la asistencia de la población afectada laboralmente durante un contexto de crisis. Para su financiamiento sostenible, se propone hacer uso del superávit del INA, pues de acuerdo con el informe de gestión presupuestaria del II trimestre del 2025, dicha institución contaba con un superávit acumulado de 194 346 953 083,25 (valor absoluto), alcanzando una ejecución global de apenas un 45% de sus recursos.
- De acuerdo con un análisis rápido de los recursos disponibles en el INA, estos representan el 80% de los recursos que fueron destinados para el Programa Proteger. De manera que el uso de estos recursos en el tiempo tiene la potencialidad de financiar un Fondo robusto de protección laboral que atienda por un tiempo mayor al establecido por Proteger, a la población afectada en contexto de emergencia.
- Se reconoce que debe haber una mayor investigación y un análisis más exhaustivo para la valoración de mecanismos alternos de protección laboral, sin embargo, la propuesta sugerida, permite el establecimiento de un mecanismo de protección laboral en contexto de

emergencias que puede servir para brindar un alivio económico de los hogares y población trabajadora.

- Se recomienda realizar un análisis más exhaustivo respecto a los cambios en la ley orgánica del INA para garantizar el traslado efectivo de estos recursos al Fondo propuesto, el cual estaría gestionado por la CNE.
- **Establecer un marco para las alianzas público-privadas para el desarrollo:** La experiencia del Bono Proteger demuestra que las alianzas público-privadas (APP) pueden desempeñar un papel estratégico en la gestión de políticas sociales, más allá de su uso tradicional en concesiones de infraestructura o contratos de servicios. En este caso, la donación y el acompañamiento técnico de la empresa Continuum Data Center constituyen un ejemplo de APP para el desarrollo, orientada a fortalecer capacidades estatales en materia tecnológica y de gestión social.
- Con base en esta experiencia, se recomienda que el Estado costarricense avance en la creación de un marco regulatorio específico para APP de carácter social y tecnológico que facilite y estandarice este tipo de colaboraciones. Dicho marco debería:
 - Definir objetivos claros de desarrollo social y modernización digital
 - Priorizar APP que fortalezcan las plataformas existentes como SINIRUBE, que además ya cuenta con una estructura de gobernanza clara, con convertirla en un sistema más robusto y con mayor interoperabilidad que la existente.
 - Orientar las alianzas hacia la inclusión de nuevas fuentes de datos relevantes como la señalada en la recomendación de colaboración interinstitucional incluyendo al MEIC y al Ministerio de Hacienda, ampliando de esta manera la cobertura y calidad de la información disponible para la toma de decisiones.
 - Impulsar innovación tecnológica con seguridad digital
 - Incorporar la experiencia del sector privado para mejorar y expandir la funcionalidad de plataformas estatales existentes.
 - Establecer estándares robustos de ciberseguridad, garantizando la protección de datos sensibles de los beneficiarios.
 - Generar sostenibilidad y confianza
 - Diseñar APP bajo principios de transparencia, corresponsabilidad y rendición de cuentas, de manera que la innovación tecnológica del sector privado contribuya al fortalecimiento estructural de las capacidades del Estado.

En síntesis, los cambios deben ir hacia la consolidación de APP para el desarrollo social y tecnológico, que permitan aprovechar la innovación privada no como sustituto, sino como complemento estratégico del sector público. Fortalecer plataformas como SINIRUBE, ampliar su interoperabilidad y asegurar estándares de seguridad digital son pasos claves para que el Estado logre una gestión social más ágil, moderna y confiable en futuras crisis.

BIBLIOGRAFÍA

Arias Zeledón, J., & Sáenz Gutiérrez, R. (2023). Evaluación del diseño y la implementación del Programa Social Bono Proteger durante el periodo 2020, bajo los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia (Tesis de maestría). Universidad de Costa Rica. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/items/2840ecec-77db-4e96-a196-9b7a7cb83b81>

- Armijo, M., & Espada, M. V. (2014). Macroeconomía del desarrollo. CEPAL, 156.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37012-calidad-gasto-publico-reformas-institucionales-america-latina>
- Banco Interamericano de Desarrollo & PROSPERIA. (2021). Impacto del COVID-19 sobre las tasas de pobreza de Costa Rica y rol mitigante del Bono Proteger (Informe BID-Prosperia). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/decimo_informe_proteger_final.pdf
- Banco Mundial. (2015). Estudio de gasto público social y sus instituciones.
- Blofield, M., Hoffmann, B., & Llanos, M. (2020). Assessing the political and social impact of the COVID-19 crisis in Latin America. GIGA Focus, 3, 1–12. [Www.icnl.org/covid19tracker](http://www.icnl.org/covid19tracker)
- CEPAL. (2020). COVID-19 El desafío social en tiempos. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- CEPAL-OPS. (2020). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 sostenible en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). Evaluación de proyectos sociales (Siglo XXI).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1915/S3092C678E_es.pdf
- Cohen, E., & Franco, R. (2005). Gestión Social Como lograr la eficacia en las políticas Sociales.pdf. Siglo XXI Editores.
- Cortés Abad, Ó. (2020a). La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 6–23.
<https://doi.org/10.24965/GAPP.I24.10811>
- Cortés Abad, Ó. (2020b). La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 6–23.
<https://doi.org/10.24965/GAPP.I24.10811>
- Chica-Vélez, S. A., & Salazar-Ortiz, C. A. (2020). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. OPERA, 28, 17–51.
<https://doi.org/10.18601/16578651.N28.02>
- Departamento Auditoría IMAS. (2020a). AUD 012-2020 TERCER INFORME MENSUAL BONO PROTEGER. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/AUD012-2020%20TERCER%20INFORME%20MENSUAL%20BONO%20PROTEGER.pdf>
- Departamento Auditoría IMAS. (2020b). AUD 016-2020 SETIMO INFORME MENSUAL BONO PROTEGER. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/AUD016-2020%20S%C3%89TIMO%20INFORME%20MENSUAL%20DE%20BONO%20PROTEGER.pdf>
- Departamento Auditoría IMAS. (2020c). AUD006-2020 PRIMER INFORME MENSUAL BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud006-2020-primer-informe-mensual-bono-proteger>
- Departamento Auditoría IMAS. (2020d). AUD013-2020 CUARTO INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/AUD013-2020%20CUARTO%20INFORME%20MENSUAL%20DE%20BONO%20PROTEGER.pdf>

- Departamento Auditoría IMAS. (2020e). AUD014-2020 QUINTO INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud014-2020-quinto-informe-mensual-bono-proteger>
- Departamento Auditoría IMAS. (2020f). AUD019-2020 OCTAVO INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud019-2020-octavo-informe-mensual-de-bono-proteger>
- Departamento Auditoría IMAS. (2020g). AUD028-2020 DECIMO TERCER INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud028-2020-decimo-tercer-informe-mensual-de-bono-proteger>
- Departamento de Auditoría IMAS. (2020a). AUD 010-2020 SEGUNDO INFORME MENSUAL DEL BONO PROTEGER. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/AUD010-2020%20SEGUNDO%20INFORME%20MENSUAL%20BONO%20PROTEGER_1.pdf
- Departamento de Auditoría IMAS. (2020b). AUD 015-2020 SEXTO INFORME MENSUAL BONO PROTEGER. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/AUD015-2020%20SEXTO%20INFORME%20MENSUAL%20DE%20BONO%20PROTEGER.pdf>
- Departamento de Auditoría IMAS. (2020c). AUD020-2020 NOVENO INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud020-2020-noveno-informe-mensual-de-bono-proteger>
- Departamento de Auditoría IMAS. (2020d). AUD021-2020 DECIMO INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud021-2020-decimo-informe-mensual-de-bono-proteger>
- Departamento de Auditoría IMAS. (2020e). AUD026-2020 DECIMO PRIMER INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud026-2020-decimo-primer-informe-mensual-de-bono-proteger>
- Departamento de Auditoría IMAS. (2020f). AUD027-2020 DECIMO SEGUNDO INFORME MENSUAL DE BONO PROTEGER. <https://www.imas.go.cr/es/documento/aud027-2020-decimo-segundo-informe-mensual-de-bono-proteger>
- Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación. (2020). Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación 2018-2022. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mtss.go.cr/perfiles/lineamientos_circulares_directrices_politicas_internas/lineamientos-circulares-directrices-politicas%20internas/plan_estragico_tic.pdf
- Desai, R. M., & Rudra, N. (2019). Trade, poverty, and social protection in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 60(October 2015), 101744. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.008>
- Dirección General de Auditoría MTSS. (2023). Auditoría de carácter especial de los procesos de recuperación de sumas giradas de más provenientes del Bono Proteger. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes/informes-auditoria/2023/DGA-MTSS-IESP-6-2023.pdf
- Dirección General de Auditoría MTSS. (2023). Auditoría de carácter especial de los procesos de recuperación de sumas giradas de más provenientes de la entrega del subsidio del Bono Proteger. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes/informes-auditoria/2023/DGA-MTSS-IESP-6-2023.pdf

- Dirección Nacional de Empleo MTSS, Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación MTSS, Sistemas de Información Social IMAS, & Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. (2021). Informe de resultados del procedimiento de verificación ex-post de personas beneficiarias del Bono Proteger y detección de potenciales riesgos en el período comprendido entre abril y diciembre 2020.
- Fonayet, F. V., Eraso, Á. B., & Sánchez, J. D. A. (2020). Efficiency of Social Expenditure Levels in Reducing Poverty Risk in the EU - 28. *Poverty & Public Policy*, 12(1), 43–62. <https://doi.org/10.1002/pop4.267>
- García, E. (2016). Evaluación de las Políticas Públicas para el Desarrollo: Efectividad, Eficiencia y Rentabilidad. In Research Gate (Issue October 2014). https://www.researchgate.net/publication/280741972_Evaluacion_de_las_Politicas_Publicas_para_el_Desarrollo_Efectividad_Eficiencia_y_Rentabilidad
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441–463. <https://doi.org/10.1002/PAD.4230150502>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (J. Mares Chacón, Ed.; Quinta Edi). McGraw-Hill.
- Herrmann, P., Taush, A., Heshmati, A., & Bajalan, C. (2008). Efficiency and Effectiveness of Social Spending. *Institute for the Study of Labor*, 35(3482), 13–43. <https://www.iza.org/publications/dp/3482/efficiency-and-effectiveness-of-social-spending>
- Huber, E., Mustillo, T., & Stephens, J. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(2), 420–436. <https://doi.org/10.1017/S0022381608080407>
- Informe Estado de la Nación. (2021). Equidad e integración social: aportes para identificar poblaciones con fuerte afectación social en el primer año de la pandemia y priorizar políticas públicas. En Informe Estado de la Nación 2021 (Cap. 2). San José, Costa Rica. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020a). Informe de resultados y liquidación presupuestaria 2019. <https://www.imas.go.cr/es/informes/informes-presupuestarios-y-contables>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020b). Protocolo para el otorgamiento del Beneficio de Emergencias motivo n° 12 Bono Proteger a personas en situación de pobreza extrema y pobreza, ante el estado de emergencia nacional derivado de la enfermedad COVID-19.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2021a). Informe de resultados y liquidación presupuestaria del 2020. <https://www.imas.go.cr/es/informes/informes-presupuestarios-y-contables>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2021b). Informe Programa de Promoción y Protección Social 2020. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Informe%20Programa%20de%20Promoci%C3%b3n%20y%20Protecci%C3%b3n%20Social%20%202020.pdf>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2022a). Informe de Liquidación Presupuestaria 2021. <https://www.imas.go.cr/es/informes/informes-presupuestarios-y-contables>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (2022b). Informe de Resultados de la Gestión 2019-2020 IMAS. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Informe%20Resultados%20de%20la%20Gesti%C3%b3n%202019-2022.pdf>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2025). *INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE INGRESOS Y EGRESOS II TRIMESTRE 2025*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/Financiero/Docume>

ntos%20compartidos/Informes%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Presupuestaria/Informes%20trimestrales/2025/Informe_II_Trimestre_2025.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2020 Resultados Generales. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/renaho2020.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). Encuesta Continua de Empleo al cuarto trimestre de 2020 Resultados Generales (Vol. 4). <https://www.inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reeceiit2020.pdf>
- Interactiva, P. (2020). Impacto del COVID-19 sobre las tasas de pobreza de Costa Rica y rol mitigante del Bono Proteger.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S. Van. (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497–517. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>
- Larrazabal, E. (2008). Evaluación del costo-efectividad del gasto social en educación y salud en Bolivia.pdf. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 10, 229–253. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S2074-47062008000100008
- Lustig, N. (2007). Salud y Desarrollo Económico: El caso de México. *Trimestre Económico*, LXXIV (4), 793–822. <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/383/580>
- Madrigal, L. M. (2020, June 9). Comisión rechaza presupuesto con recursos para dar bono “Proteger” a 200 mil personas. <https://delfino.cr/2020/06/comision-rechaza-presupuesto-con-recursos-para-dar-bono-proteger-a-200-mil-personas>
- Martínez, J., & Sánchez - Ancochea, D. (2022). ¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica. 60. ¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica
- Martínez, J., & Sánchez- Ancochea, D. (2022, February 1). Austerity Redux: The Post-pandemic Wave of Budget Cuts and the Future of Global Public Health. *Global Policy*; John Wiley and Sons Inc. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13028>
- Martínez, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2022, January 28). A Lost Opportunity to Build Social Protection for All? Scenarios Following Emergency Cash Transfers in Central America. Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.kerwa.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/2550f3a3-e3ae-4157-8573-d6a12f58f8e0/content>
- Mata, C., & Trejos, J. D. (2018). SOSTENIBLE 2018. Capitulo: Equidad e integración social. Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal Investigadores: Juan Diego Trejos Solórzano. Programa Estado de La Nación, 1–68. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/2970>
- Mata, C., & Trejos, J. D. (2020). Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8008>
- Matos Bazó, R. (2009). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(2). <https://doi.org/10.31876/rcs.v11i2.25292>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). Informe de evaluación del Programa Bono Proteger. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/439>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022, marzo 23). Evaluación de impacto del Bono Proteger determinó la efectividad del programa. <https://www.mideplan.go.cr/evaluacion-de-impacto-del-bono-proteger-determino-la-efectividad-del-programa>

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Instituto Mixto de Ayuda Social. (2021). Informe de evaluación del Programa Bono Proteger (Informe EE-53 y segunda edición). Repositorio del Sistema Nacional de Planificación. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/439>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020a). Cuarto Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020b). I Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020c). Octavo Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020d). Quinto Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020e). Segundo Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020f). Séptimo Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020g). Sexto Informe mensual de seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2020h). Tercer Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, & Instituto Mixto de Ayuda Social. (2021). Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2019). Informe final de Evaluación Física y Financiera de la ejecución del presupuesto 2019. https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes/gestion-presupuestaria/evaluacion-presupuesto.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021a). Informe Final de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2020 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes/gestion-presupuestaria/evaluacion-presupuesto.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021b). Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. 1–22. http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/quinto_informe_proteger.pdf
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2022). Informe de Evaluación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto 2021.

https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes/gestion-presupuestaria/evaluacion-presupuesto.html

- Muñoz Solano, D., & Núñez Chacón, M. (2020, June 10). Pandemia abre las puertas para retroceso en derechos laborales. <https://semanariouniversidad.com/pais/pandemia-abre-las-puertas-para-retroceso-en-derechos-laborales/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica. <http://pubdocs.worldbank.org/en/188571582655264868/mpo-cri.pdf>
- Peñaloza, B., Leisewitz, T., Bastías, G., Zárate, V., Depaux, R., Villarroel, L., & Montero, J. (2010). Metodología para la evaluación de la relación costo-efectividad en centros de atención primaria de Chile. *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health*, 28(5), 376–387.
- Pichardo, A. (1993). Evaluación del impacto Social: El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste (Lumen). <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2017/08/Pichardo-Evaluacion-Del-Impacto-Social.pdf>
- Pont Vidal, J. (2021). Administración y Estado en el contexto post Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33–47. <https://doi.org/10.24965/GAPP.126.10798>
- Porras Díaz, K. (2020, diciembre 3). Ministerio de Trabajo analiza si 1047 empresas abusaron de reducción de jornadas y suspensión de contratos. <https://www.monumental.co.cr/2020/12/03/ministerio-de-trabajo-analiza-si-1047-empresas-abusaron-de-reduccion-de-jornadas-y-suspension-de-contratos/>
- Pribble, J. (2011). *Welfare and Party Politics in Latin America* (Cambridge University Press, Ed.). Cambridge University Press.
- Programa Estado de la Nación. (2020). Capítulo 6: Vulnerabilidad social de los hogares ante una crisis: aproximación con datos del Sinirube [Informe Estado de la Nación 2020]. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Rodríguez Gómez, K., & Patrón Sánchez, F. (2017). La efectividad de la política social en México: Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. *The Effectiveness of Social Policy in Mexico: An Analysis of the Reduction of Monetary Poverty by Income Transfer Programs.*, 26(1), 3–51. <http://una.remotexs.co/user/login?Dest=http://search.ebscohost.com/login.aspx?Direct=true&authtype=ip,uid,url&db=asn&AN=124732260&lang=es&site=ehost-live>
- Rodríguez Vásquez, M. E., Vergara Varela, R., Mariñez Navarro, F., Rodríguez Vásquez, M. E., Vergara Varela, R., & Mariñez Navarro, F. (2024). Gestión pública para la emergencia: Santiago de Cali en la pandemia covid 19. *Intersticios Sociales*, 27, 254–282. <https://doi.org/10.55555/IS.27.555>
- Roman, I. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica. In CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4033-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-costarica>
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119–134. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Rudra, N. (2007). Welfare States in Developing Countries: 69(2), 378–396. <https://www-journals-uchicago-edu.una.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1111/j.1468-2508.2007.00538.x>
- Schram, A. (2009). Análisis de costo-efectividad y costo-beneficio Programa de Detección Temprana de Cáncer Gástrico en Costa Rica. *Población y Salud En Mesoamérica*, 6. <https://doi.org/10.15517/psm.v6i2.1601>

- Taype Segama, O., Rodríguez Caballero, O. E., & Reategui Díaz, N. G. (2022). La nueva gestión pública: Retos y perspectivas en tiempos de pandemia de covid-19. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), 2488–2516. https://doi.org/10.37811/CL_RCM.V6I2.2038
- Trejos, J. D. (2008). Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza. Informe XIV Programa Estado de La Nación, 43. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/187>
- Trejos, J. D. (2012). El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: Avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política. In Konrad Adenauer Stiftung (Ed.), *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina* (Vol. 1, Issue 2, pp. 1–114). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18431%5Cnhttp://www.hipertexto.info/documentos/metadatos.htm%5Cnhttp://books.google.com/books?Id=caviorw3vyac&pgis=1%5Cnhttp://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8535.2005.00445_1.x%5Cnwww.ed.gov/about/offices/list/oepdp
- Ventura-Alfaro, C. E., & Bertozzi-, S. M. (2011). Análisis de costo-eficiencia del programa de apoyo alimentario en México. 13(May 2005), 373–385. <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v13n3/v13n3a01.pdf>
- Wang, H., Qi, H., & Ran, B. (2022). Public–Private Collaboration Led by Private Organizations in Combating Crises: Evidence from China’s Fighting Against COVID-19. *Administration and Society*, 54(1), 3–28. <https://doi.org/10.1177/00953997211009890>
- WHO. (2020). Overview of public health and social measures in the context of COVID-19. World Health Organization 2020., May, 1–8.

ANEXOS

Anexo 1

Guía de Entrevista

Proceso de gestión de la transferencia Bono Proteger

El presente cuestionario tiene como objetivo abordar aspectos relacionados con el proceso de gestión del Bono Proteger, el cual fue creado mediante decreto ejecutivo n° 42305 MTSS-MDHIS. Las preguntas están dirigidas a conocer en detalle la experiencia de las entidades participantes desde la perspectiva de las personas entrevistadas, así como el enfoque que orientó el diseño y estructura de pensados para el Bono Proteger.

La información brindada será de uso únicamente académico, de manera que el análisis de la misma servirá de base para la elaboración del trabajo final de graduación del programa de maestría

en Gestión y Finanzas Públicas del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional de Costa Rica. Asimismo, la información recopilada podría ser utilizada para la elaboración de artículos científicos.

1. Información General

Nombre completo:
Entidad para la que labora: (1) MTSS (2) IMAS (3) CGR (4) CNE (5) Casa presidencial
Dirección o Departamento en el que trabaja:
Sexo (1) Hombre (2) Mujer
Edad (años cumplidos):
Cargo que ocupa:
Nivel del cargo: 1. Jerarca 2. Medio (Dirección) 3. Técnico

Parte 1. Este apartado debe ser aplicado a jerarcas y personal técnico del IMAS, CNE y el MTSS

I. Diseño del Transferencia Proteger

1. Frente la declaración de emergencia sanitaria del país, ¿Cómo surge la idea de poner en marcha el programa conocido como Bono Proteger?
2. ¿Cuánto tiempo duró el proceso de diseño?
3. ¿Cuáles son los objetivos que guían al programa Proteger?
4. ¿Se tomaron en cuenta algunas otras alternativas para abordar la problemática que se presentaba? (en caso de que ser afirmativa continuar con siguientes preguntas)
5. ¿Qué aspectos motivaron que se escogiera la alternativa de la transferencia?
6. ¿Por qué se decidió no ejecutar las alternativas previstas? lograron implementar?
7. ¿Cuál era el impacto que se esperaba lograr con Proteger?
8. ¿Cuál era la población objetivo del programa?
9. ¿Cuáles eran las fuentes de financiamiento de proteger?
10. ¿Cuáles eran los principales desafíos que se identificaron durante el diseño del programa?
11. ¿Cuáles eran las principales oportunidades que se identificaron durante el diseño de la transferencia?
12. ¿Cuáles eran las principales amenazas que se identificaron durante el diseño de la propuesta de proteger transferencia?
13. ¿Se tuvieron que realizar cambios o ajustes al diseño de la transferencia durante la etapa de diseño?

II. Gestión y organización de Proteger: Jerarcas, directivos y técnicos que participaron en diseño e implementación de Proteger. (Se excluye a asesores de casa presidencial)

Elementos organizativos de proteger

14. ¿Quiénes participaron en el proceso de diseño del Proteger?
15. ¿Quiénes eran las principales figuras de liderazgo entre las personas que participaron en el diseño de la transferencia de claves en la implementación de Proteger?
16. ¿Cómo era el proceso de coordinación político y técnico de Proteger?
17. ¿Cuáles fueron los principales retos de coordinar con todos los actores institucionales que estuvieron involucrados en la implementación de la transferencia de Proteger?

18. ¿Con cuáles instituciones hubo mayores facilidades a la hora de coordinar para lograr implementar la transferencia?
19. ¿Cómo fue la experiencia de trabajo conjunto entre las diferentes instancias involucradas durante la implementación?
20. ¿Había mecanismos de control manuales?

Elementos de gestión de la transferencia Proteger (SOLO IMAS Y MTSS)

21. Proteger no solo supuso la coordinación de varias entidades, sino que también involucró un esfuerzo importante de esta entidad. ¿Qué otras direcciones o departamentos participaron en el proceso de implementación del programa?
22. ¿Cuál era el rol de estos departamentos o direcciones?
23. ¿Cuáles eran las principales figuras de liderazgo dentro de la entidad que permitieron lograr implementar Proteger?
24. ¿Cuáles fueron los retos más importantes a la hora de coordinar con otras direcciones/departamentos a lo interno de la entidad?
25. Tomando en cuenta estos retos, ¿qué acciones se pusieron en marcha para reducir o atender estos retos?
26. ¿Qué mecanismos o espacios tenían las personas funcionarias de la entidad para elevar recomendaciones o comentarios respecto a la implementación del proteger a las figuras líderes de la entidad a cargo de Proteger?
27. ¿Cuáles fueron las facilidades a la hora de coordinar con otras direcciones/departamentos a lo interno de la entidad?
28. ¿Cuáles fueron los principales desafíos para la institución para poner en marcha proteger
29. ¿Durante el proceso de implementación, qué mecanismos de control y verificación fueron puestos en marcha para reducir las asignaciones no correspondientes?
30. ¿Cuáles fueron los espacios o mecanismos de comunicación con las personas beneficiarias de la transferencia?
31. ¿Cuáles fueron los principales aprendizajes de la entidad a partir de la ejecución de Proteger?

III. Preguntas para la CGR

32. ¿Cómo fue el proceso de análisis que siguieron con el Transferencia Proteger, relación a la escogencia de la metodología para la evaluación?

33. ¿Qué motivó la escogencia de esta metodología de evaluación de proteger?
34. ¿Cuáles fueron los principales desafíos para realizar la evaluación de dicho programa?
35. ¿Cuáles fueron las facilidades para realizar la evaluación de Proteger?
36. ¿Cuántas personas estaban dedicadas al proceso de evaluación del Bono?
37. ¿Qué aspectos considera que se pudieron fortalecer respecto a la estrategia de evaluación seleccionada?
38. ¿Qué aspectos considera que deben profundizarse mayormente en futuros ejercicios de evaluación de Proteger?
39. En relación a la experiencia que deja la implementación del Bono Proteger en el país, ¿qué aspectos considera que se pueden mejorar de dicha iniciativa?