



# **INFORME ESPECIAL**

## **Análisis del 1er informe del IMAS- MTSS del Bono Proteger**

---

8 de junio, 2020

## Informe de la Defensoría de los Habitantes en relación con el I Informe Mensual de Seguimiento a la ejecución del Bono Proteger

### JUSTIFICACION

El pasado 14 de mayo 2020, las autoridades del Ministerio de Trabajo y el Instituto Mixto de Ayuda Social divulgaron a la ciudadanía el I Informe mensual de seguimiento a la ejecución del Bono Proteger.

El informe pretendía "... generar un reporte de control y seguimiento, que permita dar transparencia y rendir cuentas, del esfuerzo realizado hasta el momento por el Gobierno de Costa Rica, bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social..."<sup>1</sup>

Asimismo, el Informe fijó como objetivo dar publicidad a la información de interés público, referente a la ejecución del Bono Proteger, tomando como base el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 42305 - MTSS - MDHIS que establece lo siguiente:

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

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

Ante ello, y a partir de la experiencia acumulada desde la entrada en vigencia del Bono Proteger, en virtud de las denuncias que diariamente ha recibido de parte de las y los habitantes, que a la fecha son más de 1300, la Defensoría de los Habitantes analizó ese **I Informe mensual del Bono Proteger con corte de datos al día 8 de mayo del 2020**, tomando como referencia las disposiciones del Decreto Bono Proteger N° 42305 - MTSS – MDHIS, su reforma Decreto N° 42329-MTSS-MDHIS y la Ley N° 9840. El estudio realizado encontró inconsistencias y carencias en la información contenida en ese I Informe del Bono Proteger<sup>2</sup>.

La Defensoría de los Habitantes de la República, como el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes y responsable de velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho; hace de conocimiento de los y las habitantes el presente estudio. Este análisis tiene la finalidad de informar

<sup>1</sup> I Informe mensual de seguimiento a la ejecución del Bono Proteger, pág.2.

<sup>2</sup> La información aquí expuesta es complementaria a la que la Defensoría reportó en su Informe Anual 2019-2020 recientemente presentado a la Asamblea Legislativa.

sobre cuál ha sido la tendencia en las solicitudes de intervención que las y los habitantes han planteado a este Órgano Defensor durante las semanas posteriores al 8 de mayo. Adicionalmente es de interés llamar la atención sobre la información que no se consignó en el I informe mensual de seguimiento del Bono Proteger y que, en criterio de la Defensoría, debería ser consignada en el segundo y siguientes informes del Bono Proteger por parte de la Administración.

### **1. Sobre la Población Beneficiaria o meta del Bono Proteger:**

El artículo 5 del Decreto N° 42305 - MTSS – MDHIS y su reforma Decreto N° 42329-MTSS-MDHIS enuncia la población destino del subsidio Bono Proteger:

*"Artículo 5.-Población Beneficiaria. Para solicitar el Bono Proteger, la persona deberá acreditar alguna de las siguientes situaciones como consecuencia del estado de emergencia nacional provocada por el COVID-19, a partir de la fecha de emisión del Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020:*

*a) Haber sido despedida o cesada como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por COVID-19, entendiéndose este como un despido sin responsabilidad patronal.*

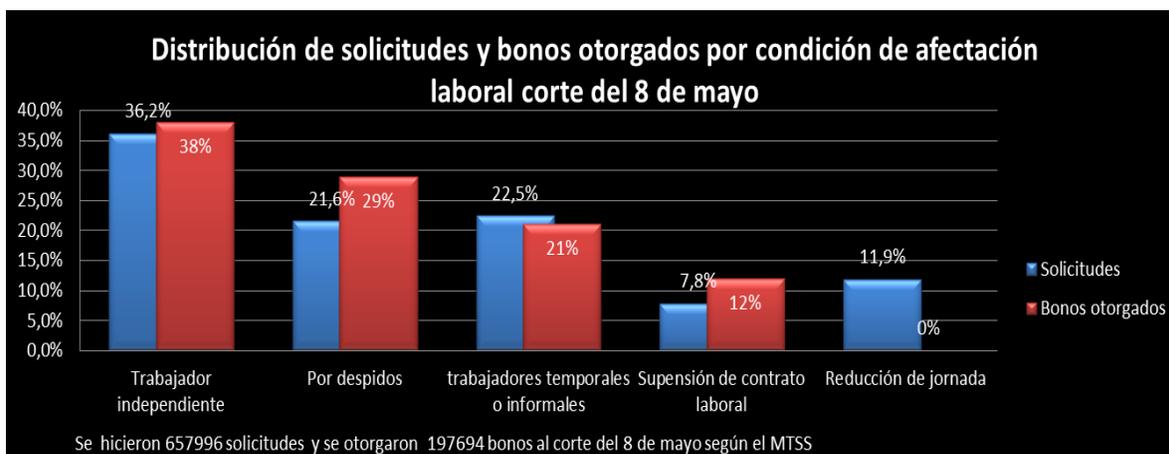
*b) Haber sufrido un cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo, según lo dispuesto en los artículos 74 a 77 del Código de Trabajo, Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943 o por reducción de la jornada de trabajo conforme a lo establecido en la Ley Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo ante la Declaratoria de Emergencia Nacional, Ley N° 9832 del 21 de marzo de 2020.*

*c) Ser una persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.*

*d) Ser una persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.*

*Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 inciso e) de la Ley N° 9840, tendrán acceso al bono financiado con los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda producto de la recaudación establecida en los artículos 5 y 6 de esa ley, las personas que se encuentran en mayor vulnerabilidad, por su condición de pobreza o pobreza extrema y que actualmente no estén atendidas por otros programas y subsidios del Estado."*

Con base en los datos expuestos en el I Informe de Seguimiento del Bono Proteger, y con la finalidad de poder observar cómo se distribuyó el bono atendiendo al criterio de la "Afectación Laboral" de las personas solicitantes, esta Defensoría elaboró un gráfico en el que se puede apreciar el porcentaje de solicitudes versus los bonos entregados a las personas que informaron ser despedidas o sufrido un cambio en las condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo, disminución de la jornada laboral, o manifestaron ser trabajadores independientes o informales o temporales:



Fuente: Elaboración propia con base en el I Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger 8 mayo de 2020

Este gráfico muestra cómo el Bono Proteger se entregó a la población beneficiaria de los incisos a, b, c, d del artículo 5 del Decreto Bono Proteger N° 42305 - MTSS – MDHIS y su reforma N° 42329-MTSS-MDHIS. Sin embargo, el Informe no desglosa la cantidad de solicitudes aprobadas por reducción de la jornada en más de un 50%, así como el número o cantidad de solicitudes aprobadas por reducción de jornada en un 50% o menos. Tampoco se especifica en el informe la cantidad de personas a las que se les depositó 125.000 colones o 62.500 colones.

Por otro lado, este gráfico muestra que la mayoría de los bonos otorgados se asignaron a **trabajadores independientes**, por sobre los trabajadores que indicaron haber sido despedidos de sus trabajos, seguidos estos últimos por los trabajadores informales o temporales. Sin embargo, es necesario conocer si estos trabajadores son independientes en sentido estricto, pues el ser trabajador independiente conlleva el asumir ciertas responsabilidades como lo es inscripción de su actividad o profesión ante la Dirección General de Tributación Directa y la afiliación ante la Caja Costarricense del Seguro Social. Por ende, si a los solicitantes no se les pidió dicha información (pues al día de hoy, la Defensoría de los Habitantes desconoce si se requirió la misma), es muy probable que dichos trabajadores deban clasificarse como trabajadores informales o temporales beneficiarios del Bono Proteger, engrosando el porcentaje de este tipo de trabajadores y por ende, provocando una variación en las estadísticas.

## 2. Sobre el criterio de priorización de Condición de Pobreza:

Con respecto al criterio de priorización de condición de pobreza, determinada a partir de lo registrado en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), el I Informe sobre el Bono Proteger **es omiso** en señalar la condición de pobreza básica o pobreza extrema de los solicitantes, o la cantidad de personas no pobres que presentaron la solicitud o que no están registrados en el Sistema SINIRUBE, de tal modo que permitiera ver el cumplimiento del párrafo final del artículo 5 y de la misma Ley N° 9840. Esto por cuanto debe tenerse presente que esta población **no estaba incluida inicialmente en el Decreto N° 42305 - MTSS – MDHIS**, sino hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 9840, que motivó la reforma del Decreto original.

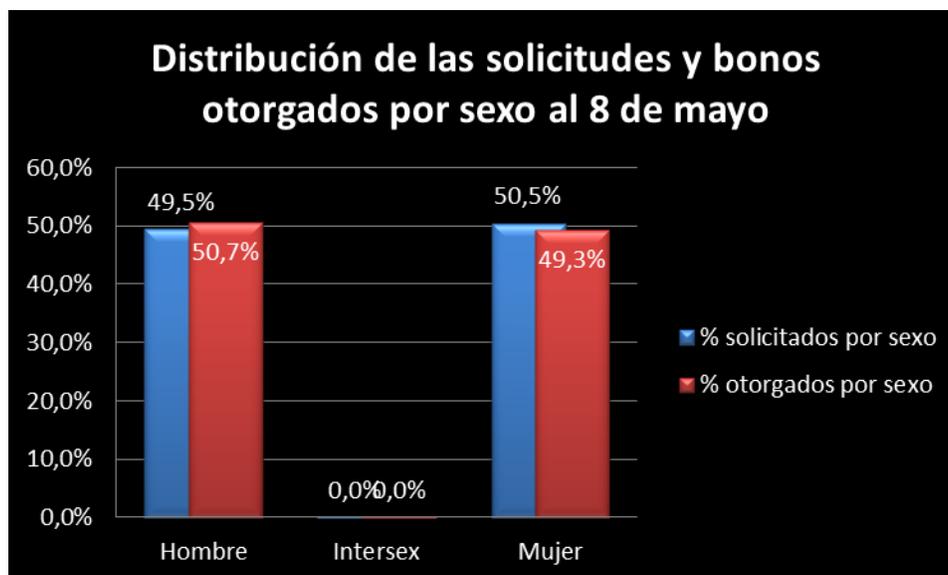
Al respecto, la Defensoría considera que dicha información es fundamental, pues es la manera por medio de la cual es posible conocer la cantidad de personas en pobreza básica o extrema que se vieron beneficiadas con el Bono Proteger, así como las nuevas personas que ingresaron a la pobreza básica o extrema a raíz de la afectación del COVID-19 en la economía, ya que es probable que muchas de las personas solicitantes y por ende, sus familias que, sin haber estado previamente en situación de pobreza, hayan quedado en esa situación como consecuencia de la pandemia. Esta omisión, a criterio de la Defensoría, no permite determinar si las ayudas del Bono Proteger realmente se están asignando a las poblaciones vulnerables definidas en el artículo 5 y definidas como prioridad en el artículo 19, por lo que es urgente que se informe, se publique y por ende se transparente dicha información.

### 3. Jefatura del Hogar:

El I Informe Mensual **no presenta datos** que permitan establecer cuántas de las personas beneficiarias del Bono Proteger son Jefas del Hogar, y, por ende, no se puede conocer si esa persona beneficiaria se priorizó por este concepto.

### 4. Sexo de la Jefatura del Hogar:

Si bien el I Informe mensual de seguimiento del Bono Proteger aporta datos sobre la cantidad de solicitudes recibidas y bonos otorgados por sexo (tal y como se muestra en el grafico siguiente), **no presenta datos que permitan establecer el sexo de la jefatura del hogar.**



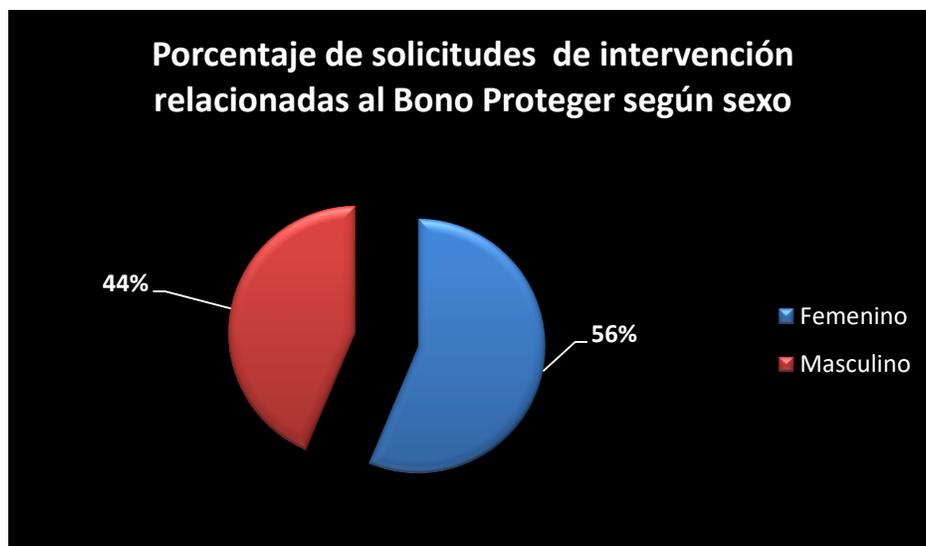
Fuente: Elaboración propia con base en el I Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger, 8 mayo de 2020.

Para la Defensoría, **la jefatura por sexo** es una variable que en un próximo Informe de seguimiento del Bono Proteger debe exponerse para determinar la cantidad de mujeres jefas de hogar afectadas a raíz de la Pandemia y que merece especial atención para la ejecución de acciones en beneficio de esta población, tomando en cuenta que la ENAHO 2019 indica que las jefaturas femeninas de los hogares en pobreza y pobreza extrema son el 48.02% y el 48.38% respectivamente, tal y como se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC/ tabla 2 de la ENAHO 2019 <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>

El dato de la cantidad de mujeres jefas de hogar es relevante también desde la perspectiva de la cantidad de mujeres que han denunciado ante la Defensoría alguna situación relativa a su solicitud del Bono Proteger, pues como se observa en el siguiente gráfico, la cantidad de denuncias presentadas por mujeres es un 12% mayor que la cantidad de denuncias presentadas por hombres:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la información obtenida del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes. Mayo, 2020.

## 5. Cantidad de dependientes

Los datos asociados a este criterio de priorización tampoco son presentados en el Primer informe del Bono Proteger del 8 mayo, lo cual también imposibilita identificar cómo esta variable fue contemplada en la asignación del bono. Esto adquiere mayor relevancia si se considera que entre más miembros dependientes tenga la persona solicitante, mayor es su situación de vulnerabilidad y el impacto de la pandemia en el grupo familiar. A ello debe unirse el hecho de que los hogares en pobreza del país tienen en promedio 3.62 personas y los hogares en pobreza extrema 3.53, según la ENAHO 2019<sup>3</sup>. Tampoco se informan las edades de los dependientes, para conocer la cantidad de menores de edad o adultos mayores afectados indirectamente por la pandemia.

## 6. Edad

La edad de las personas solicitantes y beneficiarias del Bono Proteger tampoco se presentó en el primer informe del 8 mayo, lo cual imposibilita determinar los porcentajes de personas adultas mayores que solicitaron y las que se beneficiaron con el bono.

## 7. Discapacidad

No hay mención de datos sobre la cantidad de personas con discapacidad que solicitaron y se les aprobó el Bono Proteger, imposibilitando determinar si esta ayuda llegó a esta población.

## 8. Población indígena o Afrodescendiente

No se presenta información relacionada con estas poblaciones históricamente discriminadas. El Informe es omiso en informar la cantidad de Bonos Solicitados y depositados a favor de indígenas o afrodescendientes; asimismo, echamos de menos que no se tomara a estas poblaciones como parte de los criterios de priorización para la entrega de los Bonos Proteger.

## 9. Tiempo transcurrido entre la solicitud del Bono Proteger y el depósito del Bono:

Señala el I Informe mensual de seguimiento del Bono Proteger que: *"...una vez que se ha contado con los recursos presupuestarios para otorgar el bono a los beneficiarios que aprueban los requisitos, se va cerrando, tal cual lo muestra el siguiente gráfico, la brecha de solicitudes acumuladas y los pagos realizados..."*<sup>4</sup>. Sin embargo, para la Defensoría, esa afirmación no necesariamente refleja la realidad del trámite del bono. Si se observa el gráfico N° 9 sobre el Acumulado de solicitudes recibidas y los pagos realizados del Bono Proteger, se tiene que, al 6 de mayo del 2020, solamente se habían pagado 167,694 bonos y existían hasta ese momento 623, 879 solicitudes recibidas. Es decir, solamente se había pagado un cuarto de las solicitudes recibidas en un mes, lo que es un número bajo de resolución, máxime que el Informe señala que a esa fecha no existían rechazos de solicitudes presentadas.

<sup>3</sup> INEC, ENAHO 2019 <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>

<sup>4</sup> I Informe mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger, 8 mayo de 2020, pág.19.

Gráfico 9. Acumulado de solicitudes recibidas y los pagos realizados del Bono Proteger.



Fuente: Plataforma proteger.go.cr.

Más aún, para el 22 de mayo, la proporción había cambiado, pero un 50% de las solicitudes recibidas seguía sin tener respuesta, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger 22 mayo de 2020 publicado en redes por el IMAS y el MTSS

La dilación en la respuesta a las solicitudes del Bono, sigue siendo, a la fecha, el mayor motivo de denuncia ante la Defensoría; todavía en la semana en la que se elabora el presente informe, se han recibido denuncias por este motivo por parte de personas que reportan haber llenado la solicitud durante la Semana Santa.

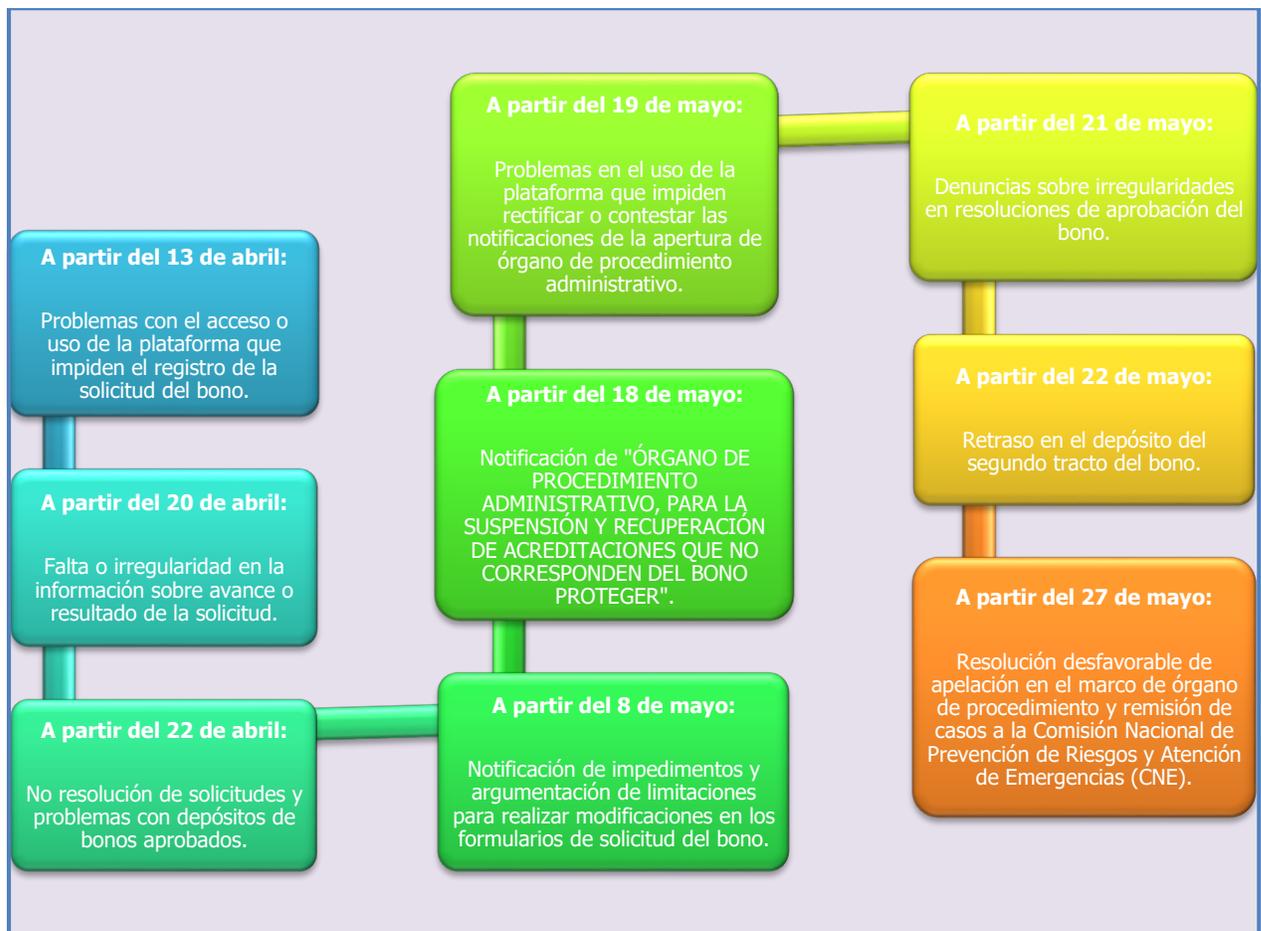
#### **10. Situaciones acaecidas después del 8 de mayo del 2020:**

Ciertamente, el I Informe de Seguimiento del Bono Proteger reporta lo acontecido durante el primer mes funcionamiento de la plataforma. Sin embargo, las denuncias recibidas hasta finales del mes de mayo en la Defensoría, muestran que ya al 9 día de este mes, se empezaron a presentar situaciones en el trámite del Bono Proteger que merecen la atención de las y los señores diputados. Tales situaciones son las siguientes:

- Problemas de acceso y funcionamiento de la plataforma.
- Carencia de resolución o información sobre el estado de la solicitud.
- Notificación de "Impedimentos".
- Comunicación de aprobación del Bono, pero no se ha realizado el depósito.
- El depósito fue realizado, pero fue retenido parcial o totalmente por una entidad bancaria.
- Notificación de resolución de revocatoria del otorgamiento del Bono y de devolución obligatoria del monto depositado.
- Problemas en el uso de la plataforma que impiden rectificar o contestar las notificaciones de la apertura de órgano de procedimiento administrativo.
- Denuncias sobre irregularidades en resoluciones de aprobación del bono.
- Retraso en el depósito del segundo tracto del bono.
- Resolución desfavorable de apelación en el marco de órgano de procedimiento y remisión de casos a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

El detalle cronológico de la denuncia de los problemas que ha estado presentando el trámite del Bono Proteger se ilustra a continuación:

### Progresión de los hechos denunciados o consultados ante la Defensoría de los Habitantes sobre Bono Proteger al 27 de mayo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la información obtenida del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes. Mayo, 2020.

La Defensoría no puede dejar pasar su preocupación por el continuo surgimiento de nuevos problemas en el trámite del Bono Proteger y, en particular, las dificultades que la Administración ha mostrado para explicar los motivos de los problemas, así como para rendir cuentas sobre el estado de situación de las solicitudes del bono consultadas por este Órgano Defensor. Por ejemplo, mediante oficio **Nº DH-DEED-307-2020** del 13 de mayo 2020, la Defensoría solicitó a la Administración información sobre el estado de poco más de 300 solicitudes del Bono Proteger. De este oficio, la Administración solicitó tiempo hasta el 1º de junio para responder a la consulta.

Posteriormente, ante la inesperada notificación de los “impedimentos” y luego las notificaciones de sobre la apertura de un Órgano de Procedimiento Administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden al Bono Proteger, en el cual se le pide a los beneficiarios la devolución de los bonos que aparentemente fueron “incorrectamente otorgados”, fue nuevamente necesario consultar mediante oficio **N° DH-DEED-337-2020** del 21 de mayo del 2020, el estado de situación de alrededor de 200 casos más.

Sobre la respuesta a los oficios anteriores, informamos que el pasado 3 de junio, la Administración hizo una nueva solicitud de prórroga hasta el 12 de junio para dar cuentas sobre el estado de situación de esos casos y los que fueron remitidos el 13 de mayo. No obstante, esta solicitud de prórroga fue denegada por la Defensoría mediante el oficio **N° DH-DEED-0400-2020**, en el cual se solicita a la Administración remitir la información a más tardar el 10 de junio. Mientras tanto, la Defensoría ha generado un grupo de más de 700 casos nuevos producto de denuncias recibidas de los y las habitantes que serán remitidos a la Administración en los próximos días.

La Defensoría de los Habitantes, en su función de velar por el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios públicos, espera que el presente informe sea de utilidad para los y las habitantes, para las instituciones públicas y para el Poder Legislativo, al cual esta Defensoría está adscrita.