

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COSTA RICA

PROGRAMA PARA PROTEGER LOS EMPLEOS E INGRESOS DE POBLACIONES VULNERABLES AFECTADAS POR CORONAVIRUS EN COSTA RICA (CR-L1144)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO Y DE FINANCIAMIENTO NO REEMBOLSABLE

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: David Rosas (SCL/LMK) Jefe de Equipo; Alison Elias (SCL/MIG) Jefe de Equipo Alterno; Yyannu Cruz Aguayo (SCL/LMK); Rafael Novella (SCL/LMK); Oscar Arboleda (SCL/LMK); Luis Tejerina (SCL/SPH); Rhina Cabezas (CID/CID); Priscilla Gutierrez (CID/CCR); Blanca Torrico (CTI/CCR); William Ernest (DIS/CCR); Maria Elizondo (CID/CCR); Andrea García Valero (SCL/LMK); Loreto Biehl (EDU/CCR), Andrea Saldarriaga (SCL/GDI); David Ruiz (CID/CCR); Enrique Barragán (LEG/SGO); Miguel Baruzze (VPC/FMP); Raul Lozano (VPC/FMP); Pilar Larreamendy (VPS/ESG); Carlos Tovar (consultor); Fernando Grafe (Consultor); David Robalino (consultor), y Diego Richard (Consultor).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	11
C. Indicadores claves de resultados	14
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	14
A. Instrumentos de financiamiento	14
B. Riesgos ambientales y sociales	16
C. Riesgos fiduciarios.....	16
D. Otros riesgos y temas claves	16
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	17
A. Resumen de los arreglos de implementación	17
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Monitoreo y Evaluación Simplificado
EER#2	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Racionalidad de Viabilidad Económica
EEO#2	Nota sobre políticas de protección social en el contexto de COVID-19
EEO#3	Nota sobre políticas laborales en el contexto de COVID-19
EEO#4	Nota sobre políticas educativas en el contexto de COVID-19
EEO#5	Análisis complementario de antecedentes, problemática y justificación
EEO#6	Anexo de Elegibilidad de Migración
EEO#7	Anexo Subsidio Salarial a Empresas
EEO#8	Anexo de Género
EEO#9	Anexo Bono Proteger y Empléate
EEO#10	Esquema de Ejecución (Gráfico)
EEO#11	Referencias Bibliográficas
EEO#12	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
ANE	Agencia Nacional de Empleo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BP	Bono Proteger
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CL	Capacitación Laboral
CO	Capital Ordinario
CV	Coronavirus
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación, por sus siglas en inglés
ESS	Estrategia Ambiental y Social
GC	Gobierno Central
GOC	Gobierno de Costa Rica
GRF	Facilidad No Reembolsable del BID
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IL	Políticas de Intermediación
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
SPE	Servicios Públicos de Empleo
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Evaluación de Salvaguardia

RESUMEN DEL PROYECTO
COSTA RICA
PROGRAMA PARA PROTEGER LOS EMPLEOS E INGRESOS DE POBLACIONES VULNERABLES AFECTADAS POR
CORONAVIRUS EN COSTA RICA
(CR-L1144)

Términos y Condiciones Financieras					
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)		Financiamiento no reembolsable (GRF)
República de Costa Rica			Plazo de amortización:	25 años	N/A
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	2 años	2 años
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)			Período de gracia:	5,5 años ^(b)	N/A
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR	N/A
BID (Capital Ordinario):	245.000.000	92,5	Comisión de crédito:	^(c)	N/A
BID (GRF) ^(d)	20.000.000	7,5	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)	N/A
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años	N/A
Total:	265.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América	
Esquema del Proyecto					
Objetivo/descripción del Proyecto: El objetivo de desarrollo general de este programa es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar los niveles mínimos de ingreso y de empleo de la población nacional y migrante afectadas por el CV, en el periodo inmediato y durante la recuperación.					
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: i) se haya seleccionado el personal clave (especialista en gestión financiera y especialista de adquisiciones) encargado de la ejecución del programa dentro de la UCP; y (ii) el auditor del programa, con base a los términos de referencia previamente acordados con el Banco (¶3.4).					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.					
Alineación Estratégica					
Desafíos^(e):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EL <input type="checkbox"/>		
Temas Transversales^(f):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>		

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) Financiamiento no reembolsable. El GRF o IDB Grant Facility, es la Facilidad No Reembolsable del BID. De conformidad con el documento GN-2947-6, la estructura del financiamiento del BID para esta operación incluye una combinación de un máximo de 20% de recursos no reembolsables (GRF) y un 80% de recursos reembolsables (Capital Ordinario). Los recursos provenientes del GRF se desembolsarán de manera simultánea y proporcional con los recursos del préstamo de Capital Ordinario.

^(e) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(f) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19, causada por el virus que afecta las vías respiratorias, novel-Coronavirus o nCoV-2019, como una pandemia. A la fecha (14 de mayo), según la OMS se registran 4.248.389 casos confirmados a nivel mundial, que han resultado en casi 294 mil muertes¹. Los primeros casos en América Latina y el Caribe (ALC) se reportaron a finales de febrero, desde entonces los casos han venido creciendo aceleradamente reportándose 430.331 casos confirmados de COVID-19 y se han reportado 24,462 fallecidos². Se espera que el número de casos y el número de muertes siga aumentando. La enfermedad del COVID-19 puede propagarse fácilmente de persona a persona por secreciones respiratorias³ y contacto directo. Por ello, las medidas de distanciamiento social y aislamiento son aspectos esenciales de la respuesta de salud pública, con el fin de reducir el número de personas sanas que un enfermo puede contagiar (este es el número de reproducción), en otras palabras, el número promedio de casos nuevos que genera un caso a lo largo del tiempo, a un valor por debajo de 1.
- 1.2 Costa Rica no es ajena a esta situación. A inicios de marzo se presentó el primer caso de COVID-19, y al 14 de mayo ya había 815 personas contaminadas y 7 fallecidos, proyectando el Ministerio de Salud (MS) el pico de contagio en mayo. Esta situación ha conducido a las autoridades a decretar el estado de emergencia nacional, lo cual permite agilizar normativas administrativas, operativas y presupuestarias para responder ágilmente a la crisis.
- 1.3 **Contexto macroeconómico y/o social.** El desempeño económico de Costa Rica ha sido relativamente sólido en la última década. Entre 2010 y 2019, la economía creció 3,9%, por encima del promedio de América Latina y el Caribe (2,1%), resultado de un modelo de crecimiento basado en la apertura e integración comercial y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). En términos sociales, la población cuenta con acceso casi universal a servicios de educación primaria y salud (1)⁴. Estos logros han culminado en la incorporación del país como miembro # 38 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵. A pesar de estos avances, la sostenibilidad fiscal, condición necesaria para crecimiento económico sostenido y para el bienestar social, se ha visto comprometida en los últimos años por niveles relativamente bajos de ingresos impositivos y un crecimiento acelerado del gasto corriente, en especial, de los salarios y transferencias, que han erosionado el espacio para la inversión pública productiva. Esta combinación de factores explica el deterioro sostenido del balance financiero del gobierno en la última década, que pasó de un superávit del 0,2% del Producto Bruto Interno (PIB) en 2008 a un déficit del 5,9% del PIB en 2018,

¹ Ver [WHO COVID-19 Situation Dashboard](#) a mayo 14,2020.

² <https://www.paho.org/en/topics/coronavirus-infections/coronavirus-disease-covid-19>

³ <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

⁴ [EEO#11](#)

⁵ Costa Rica recibió invitación formal para formar parte de la OCDE el 15 de mayo de 2020.

duplicando la deuda pública de 24% a 54% del PIB. Pese a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas aprobada a finales de 2018, el déficit del Gobierno Central alcanzó su mayor nivel en 40 años al cierre de 2019, obedeciendo en parte, a la desaceleración de la economía y al aumento del pago de intereses de la deuda (4,2% del PIB). Los déficits primario y financiero alcanzaron 2,8% y 6,9% del PIB en 2019, respectivamente, mientras que la deuda pública continúa con una tendencia que superaría el 60% del PIB en 2020. Esta situación derivó en una reducción de la calificación crediticia soberana, lo cual elevará los costos de financiamiento y el riesgo de refinanciamiento del país en el corto y mediano plazo.

- 1.4 La difícil situación fiscal del país se verá agravada por la crisis del CV. Se prevé que las necesidades de financiamiento sean superiores al 12% del PIB en 2020 y 2021, con más del 37% de la deuda total vencándose al 2023. En este contexto, el Gobierno de Costa Rica (GOC) ha solicitado fondos de emergencia a organismos financieros multilaterales, un Rapid Financing Instrument (RFI) con el FMI por US\$504 millones (en espera de ratificación de la Asamblea Legislativa), y un Préstamo de Categoría Especial de Desarrollo (SDL, por sus siglas en inglés) con el BID por US\$250 millones.
- 1.5 **La migración intrarregional está generando retos adicionales**⁶. Costa Rica tiene una amplia tradición en la recepción de migrantes y refugiados, provenientes principalmente de Nicaragua y Colombia, y recientemente de El Salvador y de Venezuela. Actualmente, hay 610.240 refugiados y migrantes, de los cuales 75% está en condición migratoria regular, y los migrantes transfronterizos intrarregionales representan 9% de la población [\(2\)](#), [\(3\)](#). La mayoría ha migrado por razones económicas y con intención de permanencia; y muchos se han establecido en zonas económicamente rezagadas. Un 36% de esta población está en condición de pobreza y 17% no tiene acceso a apoyos de protección social.
- 1.6 **Problemática.** Las medidas sanitarias necesarias para combatir el COVID-19, en particular el distanciamiento social, han tenido impactos inmediatos y tendrán consecuencias duraderas en los países de la región. Los impactos económicos del Coronavirus (CV) se encuentran asociados con los cambios en el comportamiento de las personas, necesarios para “aplanar la curva” de progresión del CV y contribuir así a salvar vidas. Estos comportamientos pueden deberse a mandatos gubernamentales (cierre de escuelas, cancelación de eventos públicos, etc.), a decisiones de las empresas y otras instituciones (establecer teletrabajo, ajustar niveles de producción, etc.) y decisiones de consumidores (resultado de reducir el contacto social). Esto llevará a una contracción económica muy significativa, con manifestaciones inmediatas y efectos que se mantendrán por un plazo mayor, incluso cuando la emergencia sanitaria haya pasado. Desde una perspectiva macroeconómica, además de la contracción de la demanda interna, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que hay al menos cinco canales de transmisión para los impactos de la crisis en la economía de la región⁷: (i) disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales que impactará la demanda por exportaciones; (ii) caída en la demanda por servicios de turismo; (iii) interrupción de las cadenas globales de

⁶ [EEO#6](#)

⁷ [CEPAL](#)

valor; (iv) caída en los precios de productos básicos; y (v) empeoramiento de las condiciones financieras.

- 1.7 Las repercusiones de la crisis afectarán negativamente los ingresos de la mayoría de las personas, particularmente de los grupos vulnerables, incluida la población migrante, que dependen de sus actividades laborales, en gran parte informales (sin cobertura de seguridad social), para sustentar su consumo. Así, la CEPAL estima que el número de personas en situación de pobreza aumentará, al menos, en 35 millones (pasando de 185 a 220 millones). Esta situación también pone en riesgo a trabajadores del sector formal, cuyas empresas enfrentarán grandes dificultades para mantener los niveles de empleo y salarios previos a la crisis. Se estima que se podría producir una pérdida de empleos formales que afecte entre 5,4 y 18 millones de trabajadores, y el empleo informal podría alcanzar un 62% del total de empleos [\(4\)](#).
- 1.8 **La crisis también afectará el crecimiento económico y el empleo en Costa Rica.** El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento económico del 2020 será negativo (menos 3,3%)⁸. Los principales canales de transmisión se darán mediante un menor intercambio comercial; una caída en el sector de turismo y en los ingresos de la industria creativa y de entretenimiento; una menor demanda interna; un deterioro de las condiciones fiscales; y un aumento de la pobreza y el desempleo. Entre las empresas, se estima que las micro, pequeñas y medianas (MIPYME) serán las más afectadas. Estas empresas representan el 95% de la economía y son responsables de unos 400.000 empleos. También se estima que: un 42,3% de los trabajadores se encuentran en sectores en riesgo de pérdida de empleos ([Organización Internacional del Trabajo, OIT](#)); entre 110 y 330 mil trabajadores formales perderán su empleo; y que el empleo informal alcanzará a 1 millón de empleados [\(4\)](#). Algunos sectores económicos se verán especialmente afectados. Este es el caso del sector turismo que representa 8% del PIB y 9% del empleo. En este sector, la mayoría de las empresas son micro y pequeñas (99%) y emplean al 77% del total de trabajadores⁹. Se estima que la actividad turística caerá casi 50% en 2020 lo cual generará una reducción del empleo de 52%, pasando de 211.000 empleos en 2019 a 101.280 este año [\(5\)](#).
- 1.9 La crisis ocurre en un momento de deterioro de los principales indicadores del mercado laboral. Estos últimos años el crecimiento del empleo formal se ha estancado y la tasa de desempleo se ha duplicado (superando el 12%, y siendo mayor para las mujeres que para los hombres: 16,7% y 9,6%, respectivamente); además en 2019, un 47% de la población ocupada era informal [\(6\)](#). Se estima que entre los informales un 50% son dependientes y el resto trabajan por su cuenta, tienen una empresa o son empleadores. La situación laboral de las personas vulnerables es aún peor: en 2019, 42,5% de las personas de 15 a 29 años estaba desempleada y 48,4% de las mujeres empleadas era informal¹⁰. El 51,4% de las mujeres ocupadas se desempeña en sectores altamente afectados por la crisis. Asimismo, la población migrante tiene una alta participación laboral (72% para la población nicaragüense, 63% para la de otras nacionalidades versus 57% para la

⁸ [World Economic Outlook, April 2020](#)

⁹ Estas empresas no sólo están localizadas en la zona metropolitana pero también en distintas zonas del país, entre ellas zonas con una proporción elevada de población vulnerable.

¹⁰ [EEO#8](#)

costarricense) y constituye una importante fuente de mano de obra en los sectores afectados, como son por ejemplo el de comercio (venezolanos: 32%; nicaragüenses: 21,3%), servicios (venezolanos: 25%) y construcción (nicaragüenses: 14,7%). También enfrentan barreras para acceder a seguridad social y a programas sociales, por lo que la crisis los afecta desproporcionadamente.

- 1.10 **Dada esta situación Costa Rica necesita implementar políticas laborales anticíclicas que permitan mitigar los efectos de la crisis en el empleo y los ingresos.** Para esto los países cuentan con varias opciones ([EEO#3](#)) ([6](#)). Dada la naturaleza de este programa, sólo consideramos las políticas que se pueden implementar en los periodos inmediato (aislamiento social) y de corto plazo (crisis económica), y las agrupamos en función de sus objetivos y beneficiarios: (i) políticas para proteger los ingresos de los trabajadores informales y desempleados que no son parte de los programas de transferencias. Buscan mantener un nivel mínimo de consumo. En el periodo inmediato pueden ser programas de transferencias monetarias temporales y no condicionadas. En el corto plazo, estas transferencias se pueden condicionar a capacitación laboral o a trabajo (programas públicos de empleo) para contribuir también a mejorar las habilidades de estas personas y facilitar así su reinserción laboral; (ii) políticas que buscan proteger a los trabajadores formales en riesgo de perder su empleo o que lo han perdido. Buscan mantener los niveles de empleo y asegurar el consumo mínimo de los trabajadores despedidos o que han sufrido una reducción de sus ingresos. En ambos periodos, se pueden desarrollar programas para reducir los costos laborales, mediante subsidios salariales, a condición de que las empresas no despidan a sus trabajadores; y/o esquemas de trabajo compartido que permitan reducir las jornadas de trabajo y salarios para mantener el empleo. Asimismo, se puede flexibilizar las condiciones de acceso e incrementar los beneficios de los seguros de desempleo; y (iii) políticas de intermediación y capacitación laboral. Buscan facilitar la inserción laboral formal de los trabajadores informales y la reinserción de las personas que han perdido su empleo por la crisis. En general, las políticas de intermediación laboral son ofertadas por los Servicios Públicos de Empleo, que, entre otras funciones, operan como intermediarios laborales; proporcionan información laboral; y ofrecen capacitación ([7](#)). Las políticas de capacitación laboral buscan actualizar y mejorar las habilidades, tanto transversales ([habilidades del siglo XXI](#)) como técnicas ([8](#)), de los informales y de los desempleados para que consigan un empleo.
- 1.11 **Retos y avances. El Gobierno de Costa Rica (GOC) está implementando medidas para responder inmediatamente a los efectos del CV en el mercado laboral.** El país no cuenta con varias de las políticas contra cíclicas mencionadas anteriormente (por ejemplo, un seguro de desempleo). Además, como se mencionó previamente el sector informal ha venido creciendo, en particular para los grupos vulnerables. Para enfrentar la crisis en este contexto, entre otras medidas¹¹, el GOC está implementado una estrategia orientada a mantener el empleo y los ingresos de los trabajadores vulnerables. Primero, **para proteger a los**

¹¹ Otras medidas son: (i) moratoria en el pago de impuestos por 3 meses, pagadera antes del 31 de diciembre del año en curso; (ii) congelamiento del aumento salarial de los empleados públicos; (iii) reducción del 75% de la base mínima contributiva a la seguridad social; (iv) pago de la cuota a la seguridad social por jornada efectivamente laborada; (v) inclusión del COVID-19 en los seguros de riesgo al trabajo; y (vi) entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los asalariados afectados.

trabajadores formales en riesgo de perder su empleo (TF), ha flexibilizado por 3 meses su legislación laboral. No sólo ha autorizado la suspensión temporal de los contratos de trabajo¹² pero también está promoviendo esquemas de trabajo compartido para que las empresas puedan reducir las jornadas laborales¹³. Específicamente, autoriza durante tres meses (prorrogable hasta 6 meses) que las empresas, con una caída en sus ingresos brutos de al menos un 20%, puedan reducir la jornada laboral, y por ende el salario del trabajador, de hasta el 50% de las horas de la jornada ordinaria pactada entre las partes¹⁴.

- 1.12 Segundo, **para proteger a los trabajadores informales; los trabajadores independientes¹⁵; los desempleados por la crisis; y compensar la reducción total o parcial (TR1 y TR2)¹⁶ de ingresos de los TF afectados por las medidas descritas anteriormente**, el 19 de marzo, se anunció la creación del Plan Proteger por US\$1.955 millones (3% del PIB). En el marco de este plan, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en coordinación con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), empezó el 20 de abril a ofrecer una transferencia monetaria mensual por tres meses denominada Bono Proteger (BP)¹⁷ ¹⁸. Su monto varía en función de la situación laboral de los solicitantes¹⁹: (i) ₡125.000 (unos US\$220) para los: desempleados; trabajadores con reducción total de ingresos; TR2; trabajadores independientes; e informales; y (ii) ₡62.500 (unos US\$110) para los TR1. La responsabilidad del pago del BP se divide entre el MTSS y el IMAS. El IMAS está a cargo de otorgar el Bono a los TI más pobres para lo cual recibe una transferencia del MTSS, mientras que el MTSS está a cargo de efectuar directamente el pago a todos los demás beneficiarios (Decreto No. 42305-MTSS-MDHIS)²⁰. El proceso de asignación de la transferencia funciona en dos etapas. Una primera consiste en que las personas (incluyendo población extranjera en condición migratoria regular) interesadas en recibir el BP realicen un proceso de registro, entrega de datos, y documentos de identidad en una plataforma electrónica.
- 1.13 Una segunda etapa consiste en la verificación de los requisitos del solicitante. Además de los criterios de afectación laboral, se ha establecido un sistema de puntos para la priorización de la asignación del Bono a personas de bajos ingresos o en condición de pobreza extrema, mujeres, jefas de hogar, mayores de 65 años, personas con discapacidad, y hogares con mayor cantidad de miembros. Para determinar a qué solicitantes se les otorga el beneficio y evitar duplicidades en los apoyos, se interoperan una serie de bases de datos con información individual y familiar que provienen de: la Caja Costarricense del Seguro Social (SICERE); el Tribunal Supremo de Elecciones (Padrón Nacional Electoral): el SINIRUBE

¹² [Decreto 2042248](#)

¹³ [Ley 9832](#)

¹⁴ En empleadores cuya caída de ingresos sobrepase el 60% la reducción podrá ser de hasta en un 75%.

¹⁵ TI se consideran como potenciales beneficiarios ya sea que están pagando o no los impuestos que se les requieren por ley.

¹⁶ TR1 contempla trabajadores con reducción de la jornada laboral en 50% o menos; TR2 contempla a trabajadores con reducción de la jornada laboral en más de un 50%.

¹⁷ Son considerados Beneficiarios del Bono personas en condición de pobreza o pobreza extrema.

¹⁸ [Plan Proteger](#)

¹⁹ Para establecer el monto del Bono se utilizó como parámetro el costo promedio de la Canasta Básica Alimentaria, miembros y ocupados, promedio por hogar.

²⁰ Se establece que, del total de recursos disponibles, el 11,4% será manejado por el IMAS, el resto será entregado a los beneficiarios por el MTSS.

(Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado²¹); el Ministerio de Hacienda; el Banco Central (Sistema Nacional de Pagos Electrónicos); y de la Dirección General de Migración y Extranjería (Sistema Integrado de Extranjería). En caso de ser declarado elegible, el GOC deposita, mensualmente, en una cuenta bancaria del beneficiario, la transferencia que le corresponde. Si el beneficiario no tiene una cuenta bancaria, recibe apoyo para abrir una²². Al 15 de mayo de 2020, el proceso desde registro hasta la recepción del bono por los beneficiarios es de 7 días naturales. Aunque, este periodo puede verse limitado por la disponibilidad de recursos por parte del MTSS y del IMAS. La etapa de verificación se realiza totalmente de manera electrónica.

- 1.14 La plataforma que se está utilizando para la asignación del BP depende de una cesión, de software y servidores, gratuita por un año que realizó la empresa Continuum Data Center²³. Al ser una sesión temporal, luego de finalizar el BP, el MTSS requiere desarrollar, mejorar, y/o adquirir un sistema de gestión de beneficiarios y almacenamiento de datos propio que le permita consolidar sus sistemas de registro, atención, y seguimiento de beneficiarios. Este sistema deberá estar acompañado de cambios en los procesos del MTSS y de una gestión del cambio del personal. Este sistema deberá contar con estándares de ciberseguridad elevados. Sus bases de datos deberán tener los controles necesarios para proteger información sensible que se tenga de los ciudadanos y cumplir con las leyes nacionales relacionadas con la protección de datos.
- 1.15 **Esta estrategia va a ser complementada por medidas para proteger en el corto plazo los ingresos de los trabajadores informales y los desempleados, y mantener el empleo formal en los sectores fuertemente afectados, como es el caso del sector turismo.** Primero, el GOC prevé ofrecer subsidios monetarios condicionados a capacitación a los trabajadores informales y desempleados. Para esto el MTSS prevé utilizar luego del período de aislamiento social su programa Empléate²⁴ ([EEO#9](#)) que fue creado en 2012 y busca la inserción laboral mediante el desarrollo de habilidades, transversales y técnicas, en las áreas de mayor demanda laboral, para lo cual busca realizar un diálogo directo con el sector productivo²⁵. El programa ofrece subsidios económicos mensuales (₡195.000 o US\$343). Funciona sobre tres ejes: (i) la identificación de empleadores que requieren contratar personal, con los cuales se firma un convenio en el cual el MTSS se compromete a capacitar a un número determinado de personas en las necesidades específicas de la empresa firmante, y la empresa se compromete a brindar la oportunidad a los beneficiarios de ser parte de su proceso de reclutamiento; (ii) la identificación de un proveedor de formación, que forme parte de la red de proveedores del MTSS, y su vinculación con la empresa para la construcción de una malla curricular a medida; y (iii) el registro y selección de los

²¹ SINIRUBE funciona como una base consolidada de datos socioeconómicos que cubren el 80% de los hogares, es utilizada para el otorgamiento de programas sociales gubernamentales. [EEO#9](#).

²² Al 12 de mayo ya se habían recibido unas 737.000 solicitudes del Bono, y se había pagado a 414.000 y bancarizado a más de 47.000 personas.

²³ Continuum adaptó la plataforma utilizada por ellos para fines comerciales, a las necesidades específicas para el funcionamiento del Bono Proteger.

²⁴ Es parte del [Programa Nacional de Empleo \(PRONAE\)](#) que tiene como uno de sus objetivos: promover la capacitación presencial o virtual de personas desocupadas o subempleadas, especialmente en comunidades vulnerables, con el fin de aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral.

²⁵ El país también cuenta con el Sistema Nacional de Empleo y la Agencia Nacional de Empleo, que se constituye en el Servicio Público de Empleo.

beneficiarios. Los potenciales beneficiarios deben postular completando un formulario disponible en el sitio Web. Pueden ser beneficiarios los costarricenses o extranjeros con condición migratoria regular, que cumplan los siguientes requisitos: a) ser de escasos recursos económicos o encontrarse en una situación de desempleo o subempleo; b) mayor de 15 años; c) residente en la zona donde se desarrolla el proyecto; d) haber culminado los estudios de primaria; y e) contar con una cuenta en una entidad bancaria. Finalmente, el programa entrega el subsidio al beneficiario por la duración del programa educativo correspondiente. Los recursos son depositados directamente en la cuenta del beneficiario y éste tiene la responsabilidad de pagar los costos de formación en la institución señalada. Una vez finalizado el curso, el MTSS se encarga del proceso de intermediación con el empleador. Para el año 2020, Empléate esperaba beneficiar a unas 11.000 personas.

- 1.16 Empléate requiere ser fortalecido para poder ofrecer una respuesta adecuada y rápida durante el período de recesión económica. Por ejemplo, su tasa de inserción sólo fue del 21% en 2019. Necesita mejorar la identificación de necesidades de las empresas en aquellos sectores que empiecen a generar empleo, en particular fuera de la zona metropolitana, e incrementar su difusión y conexión con las empresas; incorporar mecanismos que mejoren la relevancia de la oferta de capacitación y asegurarse que todos los cursos cuentan con módulos de habilidades transversales; desarrollar una plataforma digital moderna que permita mejorar el registro y seguimiento de los beneficiarios y que pueda interoperar con la plataforma del BP; fortalecer su gestión por desempeño; e incrementar su cobertura, en particular en el corto plazo.
- 1.17 Segundo, el GOC está considerando ampliar la protección del empleo formal durante la recesión económica, focalizando en los sectores que han sido más fuertemente afectados y cuya recuperación económica va a demorar. Este es el caso del sector turismo. Para esto, se está iniciando el diseño de un programa de subsidios salariales a las empresas de este sector. Entre otros, este programa tendrá las siguientes características: (i) definido como un porcentaje de la masa salarial bruta de la empresa (incluye el costo de las contribuciones a la seguridad social que paga el empleador y otros impuestos parafiscales); (ii) condicionado al número de empleos que la empresa se compromete a mantener; (iii) focalizado en empresas de menos de 100 trabajadores; (iv) focalizado en las áreas geográficas más afectadas y/o con mayor posibilidad de liderar la recuperación económica; y (v) priorizará a ciertos grupos de trabajadores (por ejemplo, jóvenes).
- 1.18 **Justificación y estrategia.** Para compensar la pérdida de ingresos y empleos por causa de la crisis, serán necesarias políticas compensatorias de gran escala. También es importante contar con políticas que atiendan de manera directa los efectos sobre el mercado de trabajo, que permitirán ofrecer un ingreso a la población más vulnerable y reducir las pérdidas de empleos, lo cual además de traer costos sociales implicaría pérdidas en productividad y retrasos en la recuperación económica. Así, se plantea apoyar la implementación de un esquema de transferencias monetarias temporales y no condicionadas durante la crisis. Específicamente, se apoyará la entrega del BP (explicado en los párrafos ¶1.12 y ¶1.13) a aproximadamente 367.000 personas, incluyendo al menos a 30.000 migrantes afectados por la crisis. Asimismo, se entregarán cerca de 4.300 subsidios condicionados a capacitación para mejorar las habilidades y

facilitar así la inserción laboral de las personas vulnerables informales o desempleadas por la crisis. Finalmente, se ofrecerán subsidios salariales focalizados al sector turístico orientados a mantener el empleo formal en el corto plazo de al menos unas 18.000 personas.

- 1.19 Como se menciona anteriormente (§1.13), el BP cuenta con un sistema de puntos para priorizar la asignación de las transferencias a las personas más vulnerables, como son por ejemplo las mujeres y las personas con discapacidad. Adicionalmente, las acciones de capacitación laboral se implementarán con enfoques diferenciales de género y diversidad.
- 1.20 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** Desde los años noventa, el Banco ha apoyado el diseño, la implementación y la evaluación de programas de transferencias monetarias en 18 países de la región. Las evaluaciones han mostrado que estas transferencias son el instrumento más efectivo para redistribuir recursos y apoyar el consumo de las familias vulnerables. Existe menos evidencia sobre los efectos de transferencias en situaciones como la actual, aunque se puede utilizar la evidencia de crisis humanitarias. Esta indica que la ayuda humanitaria en efectivo reduce la pobreza (9). También existe evidencia sobre las ventajas de tener un registro de potenciales beneficiarios y su uso en situaciones de emergencia (10), y sobre la importancia de favorecer la temporalidad sobre la precisión en focalización (11). Finalmente, las transferencias monetarias han sido un componente básico del apoyo para reintegrar social y económicamente a los migrantes en el mundo²⁶ (12). También existe evidencia de que el aumento de la participación laboral de las mujeres acelera el crecimiento económico (13) e incrementa los ingresos de los hogares controlados por las mujeres (14).
- 1.21 Por otro lado, con recursos del proyecto de cooperación técnica no reembolsable (CT) ATN/OC-14965-CR, se generó evidencia sobre la Estrategia Puente al Desarrollo que condujo a ampliar la interoperabilidad de SINIRUBE con otras fuentes administrativas, lográndose la cobertura actual de 80% de la población total del país. Adicionalmente, mediante la ATN/OC-16717-RG se implementaron algoritmos basados en aprendizaje automático en SINIRUBE para mejorar la clasificación de hogares en pobreza para ser beneficiarios de programas públicos. Finalmente, la experiencia operativa indica que la evaluación del estado de vulnerabilidad de los hogares, el registro en sistemas de información y la tramitación del pago requieren tiempo y trabajo de campo. El pago en áreas remotas puede requerir entrega de efectivo, e implicar aglomeración de personas. En un contexto de distanciamiento social y necesidad de rápida respuesta ante una crisis, esto sugiere que es estratégico basarse en los sistemas de protección social existentes y privilegiarse pagos por medio de cuentas bancarias u otro mecanismo electrónico. Estas lecciones han sido consideradas en el diseño del BP (subcomponentes 1.1 y 2.1), el cual considera una plataforma informática para la postulación y selección de los beneficiarios que interopera con SINIRUBE y otros registros administrativos. También se considera el pago a la cuenta bancaria de los beneficiarios.
- 1.22 En términos de capacitación e intermediación laboral se cuenta con la generación de conocimiento y buenas prácticas en ambos temas y con la experiencia

²⁶ [International Rescue Committee](#)

acumulada en la ejecución de proyectos que los consideran. Estas lecciones han sido incorporadas en el diseño del subcomponente 1.2. Primero, los marcos conceptuales que guían el análisis y las soluciones se basan en las funciones clave de los sistemas de capacitación e intermediación laboral (15), (16). Por ejemplo, se considera la importancia de un relacionamiento estrecho con el sector productivo para asegurar que los currículos responden a las necesidades de habilidades de las empresas. Segundo, basado en la experiencia de Perú (ATN/OC-14539-PE; ATN/OC-14539-PE), se consideran mecanismos para identificar las necesidades de habilidades del sector productivo como una oportunidad para iniciar una transformación adecuada de los currículos y que estos sean pertinentes y relevantes. Asimismo, basado en la experiencia de Chile (CH-L1095, 3539/OC-CH), entre las mejoras del programa Empléate, se considera la utilización de indicadores de calidad en base a resultados.

1.23 Finalmente, también se tiene evidencia sobre la efectividad de aquellos programas de subsidios laborales que operan a nivel de las empresas para reducir el número de despidos y la probabilidad que las empresas cierren por problemas temporales de liquidez, y de contribuir a una recuperación más rápida del nivel de actividad y de empleo (17), (18). Así, el subcomponente 2.2 considera el diseño de un subsidio salarial para mantener el empleo en las empresas del sector turismo, que será uno de los principalmente afectados por la crisis del CV.

1.24 **Coordinación con otros organismos multilaterales y/o agencias de cooperación.** El Banco ha coordinado con otros organismos internacionales la respuesta a la crisis del CV. En el caso de las consecuencias sociales, el Banco comparte los diagnósticos del FMI, el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL y las propuestas aquí presentadas coinciden en el objetivo de proteger a los más vulnerables frente al COVID-19 y apoyar las medidas sanitarias necesarias para enfrentar la pandemia y promover la recuperación de la economía en el mediano plazo. Asimismo, viene coordinando con la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) para diagnosticar cuáles son los principales obstáculos que están enfrentando estos servicios durante la crisis, y obtener información sobre las medidas de empleo que vienen implementando los países desarrollados. También está coordinando con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Respecto a la canalización de financiamiento de emergencia en Costa Rica, el Banco ha coordinado cercanamente el uso del instrumento denominado Special Development Lending (SDL) con el FMI, quien a su vez ha aprobado recursos para el país mediante el Rapid Financing Instrument (RFI). El Banco está en constante comunicación con el BM y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para informar sobre las solicitudes de apoyo a los países y poder así explorar áreas específicas de colaboración. En total, se estima que el financiamiento multilateral alcanzará unos US\$2.734 millones, que incluye US\$380 millones de BID-AFD (Descarbonización), US\$1.050 millones de CAF, US\$300 millones del Banco Mundial, US\$250 millones del BCIE, US\$504 millones del FMI y US\$250 millones del BID (SDL), además del presente programa.

- 1.25 Se ha solicitado al Fondo General de Cooperación de España a través de la (CT) ATN/FG-17260-RG²⁷ su apoyo para entregar asistencia técnica al MTSS con relación a la plataforma del BP y la mejora de Empléate, en beneficio de población vulnerable y migrante.
- 1.26 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad, por medio de apoyos para mantener niveles mínimos de ingreso y bienestar de las poblaciones más vulnerables frente al COVID-19; y (ii) Productividad e Innovación, por medio de acciones para mantener los niveles de empleo y preservar el capital humano. El programa también se alinea con el área transversal de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al priorizar a las poblaciones vulnerables frente al COVID-19 incluyendo, por ejemplo, a las mujeres y las personas con discapacidad²⁸. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio del indicador beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza, y beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo. El programa está alineado con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), en las áreas de mejorar la equidad y apoyar a las poblaciones vulnerables. Asimismo, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), que subraya la importancia de apoyar a las poblaciones vulnerables en particular frente a choques externos, mediante políticas de protección social responsiva, así como también con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) a través de las dimensiones de éxito de lograr que: (i) los ciudadanos de la región obtengan mayores y más oportunidades equitativas de acceder a un trabajo formal y con mejores expectativas de salario; y (ii) los trabajadores sean más productivos y, a partir de ello, alcancen mayores salarios y estabilidad laboral. Este programa es consistente con la Propuesta para la Respuesta del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID 19 (GN-2996).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.27 **Objetivos.** El objetivo de desarrollo general de este programa es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar los niveles mínimos de ingreso y de empleo de la población nacional y migrante afectadas por el CV, en el periodo inmediato y durante la recuperación. La operación está estructurada en dos componentes²⁹:

²⁷ Programa/Facilidad de Apoyo al Diseño e Implementación de Operaciones y Actividades de Fortalecimiento Institucional para la Agenda Migratoria en América Latina y el Caribe.

²⁸ Como se menciona en el párrafo 1.15, se utiliza un sistema de puntos para la priorización de la asignación del Bono a personas de bajos ingresos o en condición de pobreza extrema, mujeres, jefas de hogar, mayores de 65 años, personas con discapacidad, y hogares con mayor cantidad de miembros.

²⁹ Los componentes están alineados con los siguientes componentes del prototipo: (i) protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector informal (#3), mediante la puesta en marcha de un esquema de transferencias monetarias extraordinarias; y un subsidio condicionado a capacitación (“cash for training”); (ii) protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector formal (#4), mediante una transferencia monetaria para aquellos que han perdido su empleo y aquellos que han sufrido una reducción total o parcial de sus ingresos; y un subsidio salarial para mantener el empleo en el sector de turismo.

- 1.28 **Componente 1. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector informal (BID (CO): US\$60,1 millones, BID (GRF): US\$4,5 millones).**
- 1.29 **Subcomponente 1.1. Protección a trabajadores informales (US\$54,6 millones).** Busca mantener el consumo mínimo de estas personas. Financiará: (i) las transferencias monetarias a aproximadamente 80.840 trabajadores informales, elegibles para recibir el BP. Se incluyen aquí los pagos mensuales del Bono por un monto de ¢125.000 por mes (US\$221); y (ii) la compra, mejora o desarrollo de un sistema de gestión de beneficiarios y almacenamiento de datos, que permita al MTSS consolidar la solución digital provisional existente y consolidar sus sistemas de registro, atención, y seguimiento de beneficiarios. Se financiará el rediseño de procesos y acompañamiento para gestión del cambio al nuevo sistema de gestión, el cual deberá contar con las medidas de seguridad necesarias y los controles para proteger información sensible que se tenga de los ciudadanos y deberá permitir el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con la protección de datos³⁰. Para la asignación de las transferencias, se utilizará un sistema de puntos que permita priorizar a la población más vulnerable como son, por ejemplo, las mujeres y las personas con discapacidad (¶1.13).
- 1.30 **Subcomponente 1.2. Actividades de capacitación para la inserción laboral formal (US\$10 millones).** Busca fortalecer y luego expandir la cobertura de Empléate para que pueda responder de manera rápida y adecuada en el periodo de recesión económica. Financiará: (i) el desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación y difusión con enfoque diferencial; (ii) mesas regionales de consulta con empleadores; (iii) encuestas de presión laboral a una muestra representativa de empleadores regionales; (iv) priorización y validación de planes formativos ofrecidos por el programa (presenciales o semi-presenciales, y que consideren un módulo de habilidades transversales); (v) plataforma digital con data desagregada por género, raza, etnia, nacionalidad y existencia de alguna discapacidad, que permita la posibilidad de conectarse con otras bases de datos para verificar la veracidad de la información personal, y que posea aplicativos parametrizables con el fin de ajustar los algoritmos a los criterios de priorización de la población y su elección como beneficiarios. También que permita hacer un seguimiento de estos; (vi) desarrollo e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación que permita una gestión basada en resultados; y (vii) estipendios para capacitación a unos 4.300 trabajadores informales y desempleados. Estos beneficiarios se sumarían a los 11.000 beneficiarios que prevé capacitar el programa en 2020 y a los beneficiarios que se podría atender en 2021. Cabe señalar que, estas actividades, permitirán que el MTSS cuente con instrumento anticíclico, pero también que se fortalezca el programa para que, en el mediano plazo, pueda cumplir mejor con sus objetivos de mejora de la inserción laboral de las poblaciones vulnerables.

³⁰ Tanto para este subcomponente como para el subcomponente 2.2 se asegurará que la gestión de estos datos se realizará considerando criterios de ética y de seguridad.

- 1.31 **Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector formal (BID (CO): US\$183,4 millones, BID (GRF): US\$15,5 millones).**
- 1.32 **Subcomponente 2.1. Protección a desempleados, trabajadores con reducción total de ingresos, TR1, TR2, y trabajadores independientes (US\$183,9 millones).** Busca mantener el consumo mínimo de estas personas. Financiará las transferencias monetarias a unos 77.000 desempleados; 33.000 trabajadores con reducción total de ingresos; 44.000 TR1 o TR2; y 132.000 trabajadores independientes, que son elegibles para recibir el BP. Se incluyen aquí los pagos regulares y mensuales del Bono por un monto de ₡125.000 por mes (US\$221) para todos estos grupos de personas, salvo los TR1 que recibirán ₡62.500 por mes (US\$110). Para la asignación de las transferencias, se utilizará un sistema de puntos que permita priorizar a la población más vulnerable como son, por ejemplo, las mujeres y las personas con discapacidad (¶1.15).
- 1.33 **Subcomponente 2.2. Protección del empleo formal en el sector turismo (US\$15 millones).** Busca mantener los niveles de empleo formal en este sector. Financiará subsidios salariales a empresas del sector, condicionados a mantener sus niveles de empleo. Se estima que se podría proteger al menos unos 18.000 empleos ([EEO#7](#)). Este subsidio tendrá las siguientes características: (i) su monto promedio sería equivalente a entre 30% y 50% de la masa salarial bruta de la empresa y sería pagado durante dos o tres meses; (ii) estaría condicionado al número de empleos que la empresa se compromete a mantener. Para eso se tomaría como referencia la planilla existente antes de la fecha de implementación del programa, lo cual permitiría evitar que las empresas sigan despidiendo a trabajadores y luego apliquen a subsidios; y (iii) se focalizará en las empresas de menos de 100 trabajadores seleccionadas sobre la base del cociente entre el número de empleos que la empresa mantiene y el costo total del subsidio. Otros criterios de focalización serán: sector geográfico para priorizar las áreas más afectadas por la crisis y/o con mayor posibilidad de liderar la recuperación económica; y nivel de vulnerabilidad (por ejemplo, jóvenes). Adicionalmente, se financiará el desarrollo o mejora de la herramienta digital que permita el registro, identificación y pago de los subsidios.
- 1.34 **Administración del programa (US\$1,5 millones).** Incluye gastos de personal asignado a la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), equipamiento básico para su funcionamiento, supervisión, monitoreo y evaluación, y auditorías.
- 1.35 **Beneficiarios.** Las intervenciones planteadas en esta operación buscan llegar a personas directamente afectadas por la crisis COVID-19, principalmente por la pérdida de sus ingresos o empleo, en particular alrededor de 367.000 personas que reciben el BP. Se prioriza a los grupos más vulnerables frente a la pandemia, incluyendo al menos a 30.000 migrantes. Adicionalmente, se busca facilitar la inserción laboral de unas 4.300 personas y proteger al menos unos 18.000 empleos formales en el sector turismo.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.36 **Resultados esperados.** El programa busca contribuir a mantener niveles de vida de las personas vulnerables frente al COVID-19, que ven afectado su nivel de ingreso y empleo, durante los periodos de aislamiento social y de crisis económica. Los principales resultados esperados son brindar apoyo mediante transferencias monetarias a las personas directamente afectadas por la crisis que no reciben apoyos regularmente, pero son vulnerables en el contexto actual. Además, el programa busca proteger una proporción de los empleos del sector turismo, por ser uno de los más afectados por la crisis. Finalmente, el programa busca contribuir a la inserción laboral de trabajadores vulnerables frente a la crisis del COVID-19, mediante la oferta de capacitación laboral relevante para la etapa de la recuperación de la economía.
- 1.37 **Viabilidad económica.** Las intervenciones aquí planteadas permitirán mantener niveles mínimos de bienestar de las personas vulnerables, y que aquellas que han perdido su empleo o que trabajan en el sector informal puedan insertarse en el mercado de trabajo durante la recuperación. También permitirán impulsar el proceso de recuperación del sector turismo, procurando que se destruyan el menor número posible de empleos formales durante la crisis. A partir de esto, se realizó un análisis costo beneficio (ACB) que, en el escenario base³¹, estima un Valor Presente Neto (VPN) de US\$38,360 millones, lo que sugiere que el conjunto de intervenciones propuesto es económicamente beneficioso ([EEO#1](#)). El VPN de lo correspondiente a las transferencias no condicionadas es US\$35,30 millones, el correspondiente a las actividades de capacitación es US\$206 mil, mientras que el VPN de la protección del empleo en el sector turismo es US\$2,84 millones. Los resultados del análisis de sensibilidad son robustos.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Esta operación es un préstamo de inversión específica con un monto total de US\$265 millones, de los cuales US\$245 millones provienen de recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, y US\$20 millones de la Facilidad No Reembolsable del BID (GRF) para apoyo a países receptores de flujos migratorios intrarregionales repentinos y de gran magnitud. El periodo de desembolso será de 24 meses. El resumen de la distribución de costos es:

³¹ El escenario base usa una tasa de descuento de 5%. La Tasa Interna de Retorno es 15,51%. Con una tasa de descuento de 12% el VPN es US\$61,3 millones. Como se discute en el [EEO#1](#), la tasa de descuento de 5% es consistente con las recomendaciones del National Institute for Health and Clinical Excellence, que sugiere utilizar valores en el rango de 1,5%-3,5% en análisis de beneficios de programas sociales. Ver también la discusión en Dhaliwal et al. (2012), "Comparative Cost-Effectiveness Analysis to Inform Policy in Developing Countries", [link](#).

Cuadro 1. Costos estimados del Programa (US\$ millones)

Componentes	BID	GRF³²	Total	%
Componente 1. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector informal	60,1	4,5	64,6	24,4
Subcomponente 1.1. Protección a trabajadores informales.	50,1	4,5	54,6	20,6
Subcomponente 1.2. Actividades de capacitación para la inserción laboral formal	10,0	0,0	10,0	3,8
Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector formal	183,4	15,5	198,9	75,1
Subcomponente 2.1. Protección a desempleados, trabajadores con reducción total de ingresos, TR1, TR2, y trabajadores independientes	168,4	15,5	183,9	69,4
Subcomponente 2.2. Protección del empleo formal en el sector turismo	15,0	0,0	15,0	5,7
Administración u otros gastos contingentes	1,5	0,0	1,5	0,5
Total	245,0	20,0	265,0	100

Nota: Estos montos a nivel de sub-componente son indicativos; en el Contrato se reportan montos a nivel agregado.

- 2.2 Los inéditos flujos migratorios son un nuevo desafío en ALC con potenciales efectos perjudiciales en las comunidades receptoras de no afrontarse de forma adecuada. Para enfrentar estas circunstancias excepcionales, la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el uso de hasta US\$100 millones de recursos del Capital Ordinario disponibles a través de la Facilidad No Reembolsable del BID para Apoyar a Países que Reciben Flujos Migratorios Intrarregionales Repentinos y de Gran Magnitud (GN-2947-6 y AB-3199). Esta Facilidad está dirigida a ayudar a los países a diseñar intervenciones para que los migrantes y sus comunidades receptoras accedan a servicios básicos, servicios sociales y a oportunidades económicas, beneficiando tanto a los migrantes como la población local para así favorecer el desarrollo incluyente e impulsar una relación positiva entre ambas comunidades.
- 2.3 El programa cumple con los cinco criterios de elegibilidad para el uso de recursos del GRF ([EEO#6](#)). Primero, entre 2017 y 2019 Costa Rica recibió un número de migrantes equivalente a 0,86% de su población. Segundo, se trata de un flujo histórico y continuo que: (i) está conformado mayoritariamente por migrantes en edad de trabajar (85%) y con intención de permanencia, muchos de los cuales tienen bajos niveles educativos (93% con secundaria completa o menos) y están en condición de vulnerabilidad (¶1.5); (ii) está concentrado en sectores económicos afectados por la crisis como servicios, comercio y construcción (¶1.9); y (iii) tiene condiciones de trabajo menos favorecidas y bajos ingresos. El

³² Recursos de la Facilidad No Reembolsable del Banco. En caso de que no sea posible utilizar la totalidad de estos recursos en transferencias del BP, podrán ser asignados a Subcomponentes que beneficien a la población migrante.

programa busca proteger a la población nacional y migrante vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector formal e informal. Tercero, al tratarse de una operación de apoyo a grupos vulnerables en temas de empleo, se promovería la recuperación y oportunidades económicas. Cuarto, la operación define metas de atención a migrantes (¶1.35) y define criterios de focalización para garantizar su cumplimiento (¶1.12, ¶1.15). Quinto, la operación fue solicitada el 3 de abril de 2020 por el Ministro de Hacienda de Costa Rica y está enmarcada como parte de la respuesta inmediata del Grupo BID para apoyar a los países afectados por el COVID-19.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.4 De acuerdo con la Directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), la operación es clasificada como Categoría “C” porque sus recursos no financian infraestructura física, no implican obras de construcción, ni provocan la modificación física del entorno. Las transferencias del programa redistribuyen recursos a familias vulnerables y apoyan actividades para inserción laboral, ampliando la elegibilidad a población no beneficiaria de programas sociales actualmente. Por lo tanto, se estima que, la operación no causará impactos ni conlleva riesgos ambientales y/ o sociales negativos directos, indirectos o acumulativos, o bien los mismos serán mínimos sin que estos requieran de medidas de mitigación.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 Para la mayoría de las intervenciones contempladas el riesgo de ejecución es medio. Los riesgos específicos identificados son: (i) la firma que cedió temporalmente la plataforma digital, a través de la cual se gestiona la asignación del BP, es una solución provisional que no asegura la continuidad en su operación y soporte al Organismo Ejecutor (OE). Para mitigar este riesgo, el OE ha firmado un convenio con la firma que provee la plataforma, para asegurar su operación y mantenimiento, por el plazo de un año; (ii) rendiciones de cuentas complejas de verificar por la alta transaccionalidad de los pagos correspondientes al BP. Para mitigar este riesgo, se prevé realizar trabajos de aseguramiento razonable, a través de auditores elegibles para el Banco, previo al reembolso de pagos efectuados, o previo a reconocer justificaciones presentadas por el OE; y (iii) las áreas de adquisiciones y finanzas del OE no cuentan con experiencia previa ni capacidad para atender la ejecución del programa. Para mitigar este riesgo, se contratarán perfiles con experiencia en adquisiciones y gestión financiera y se acordarán procedimientos mínimos que aseguren la adecuada gestión del programa.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.6 Se identifican dos riesgos de desarrollo de nivel medio. El primer riesgo está asociado a que el MTSS no disponga de suficientes capacidades técnicas en materia tecnológica para asegurar el desarrollo rápido y adecuado de las plataformas digitales que se están considerando para el BP y para el subsidio salarial, que puede retrasar la proyección de desembolsos y el logro de los resultados esperados del programa. Para mitigar este riesgo se considera: (i) la

contratación con recursos no reembolsables de un consultor en tecnología; y (ii) la contratación con recursos del programa de un consultor en tecnología y sistemas que se incorporará a la UCP. El segundo riesgo se refiere a la falta de información necesaria para que el programa Empléate pueda asegurarse que la oferta formativa que ofrece responde a las demandas del sector productivo, en particular fuera de la zona metropolitana, afectando el logro de los resultados esperados del programa. Para mitigar este riesgo, se prevé desarrollar una campaña de atracción de empleadores y postulantes, una encuesta empresarial rápida y mesas provinciales con empleadores para reforzar la capacidad del programa para detectar más puntualmente las habilidades demandadas. Asimismo, se proveerá asistencia técnica al programa para guiar el desarrollo de estos mecanismos e incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan evaluar la efectividad del programa.

- 2.7 **Sostenibilidad.** Se considera que el programa es sostenible dado que las transferencias del BP que son financiadas son puntuales. También porque la mejora del programa Empléate y el desarrollo de un programa de subsidios salariales permitirán que el país cuente con políticas laborales anticíclicas que le permitan, no sólo mitigar los efectos de la crisis en el empleo y los ingresos el periodo de crisis económica (posterior al de aislamiento social) pero también estar mejor equipado para poder responder de manera integral y ágil a situaciones similares en el futuro. Esta operación apoya los esfuerzos de Costa Rica para enfrentar la pandemia y mitigar sus impactos económicos en la población más vulnerable. El financiamiento representa una fracción del esfuerzo financiero y social que está haciendo el país, que está determinado a asumir costos económicos para salvar vidas, así como a impulsar una recuperación inclusiva una vez superada la emergencia. Adicionalmente el Banco ofrecerá asistencia técnica para introducir mejoras a los sistemas de registro y seguimiento de las transferencias y subsidios, así como para mejorar el programa Empléate, lo cual fortalecerá la capacidad del MTSS para atender a los trabajadores vulnerables tanto durante la crisis como en el mediano plazo.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario de la operación será la República de Costa Rica. El Organismo Ejecutor es el MTSS que se apoyará en su Dirección Nacional de Empleo (DNE) y otras dependencias del MTSS. Dentro de la DNE se conformará con recursos del programa una UCP dirigida por un coordinador general, de perfil gerencial. El Organismo Ejecutor, para lograr una eficiente implementación del programa, podrá desarrollar mecanismos de coordinación y apoyo con instituciones o entidades que puedan contribuir en la ejecución del programa.
- 3.2 **Ejecución y administración.** Además, del coordinador general, la UCP contará con el personal requerido para la ejecución del programa, que podrá incluir ([EEO#10](#)): (i) un especialista en planificación, monitoreo y evaluación; (ii) dos especialistas financieros; (iii) un especialista de adquisiciones; (iv) un especialista en capacitación e intermediación laboral; (v) un especialista en sistemas de

atención a usuarios y tratamiento de datos; y (vi) un especialista en sistemas tecnológicos.

- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:** Es importante para la ejecución del programa que se cuente con la UCP, que será la responsable de la ejecución del mismo, en este sentido se considera que: i) se haya seleccionado el personal clave (especialista en gestión financiera y especialista de adquisiciones) encargado de la ejecución del programa dentro de la UCP; y (ii) el auditor del programa, con base a los términos de referencia previamente acordados con el Banco. Según el análisis de capacidad institucional realizado al OE, que identifica la necesidad de fortalecer las áreas de adquisiciones y gestión financiera, este personal es clave para que el Banco pueda reconocer, de manera ágil, gastos elegibles que se hayan realizado antes de la aprobación del programa (financiamiento retroactivo) y antes de la fecha de elegibilidad del mismo. Durante la ejecución del programa, también se deberá contratar el personal restante de la UCP (¶3.2), sin que esta contratación sea condición previa para el primer desembolso. El financiamiento de la contratación de este personal ha sido considerado en el presupuesto de funcionamiento de la UCP (¶1.34).
- 3.4 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para financiar las transferencias del BP (subcomponentes 1.1 y 2.1) hasta por la suma de US\$172 millones (65% del monto del programa), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Esta suma equivale al monto que pagará el GOC para efectuar unas 835.000 transferencias del BP. Este Bono se pagará mensualmente por tres meses. Al 12 de mayo, en total se habían recibido 737.000 solicitudes y se habían realizado 414.000 transferencias. El MTSS estima que a finales del mes se habrá realizado 740.000 transferencias. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 16 de marzo de 2020 cuando el GOC declaró el estado de emergencia nacional debido al COVID-19 (Decreto Ejecutivo 42227-MP-S). Aunque esta fecha es anterior a la fecha de ingreso oficial del programa en el inventario de operaciones (documento GN-2259-1) por las circunstancias excepcionales de la emergencia de salud global, se justifica autorizar excepcionalmente el financiamiento retroactivo a partir de dicha fecha.
- 3.5 **Adquisiciones y contrataciones.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco serán realizadas de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-15) o las que se encuentren vigentes durante el momento de la ejecución, así como los Lineamientos de Gestión Financiera para proyectos financiados por el BID (OP-273-12). ([EER#2](#)). En el Anexo III se considera la posibilidad de realizar contrataciones directas si estas resultan convenientes para el programa. Dada la emergencia sanitaria y sus efectos económicos, resulta necesario realizar con mucha celeridad actividades como el desarrollo o mejora de plataformas informáticas y/o contratos con entidades públicas o privadas especializadas que cuentan con experiencia de valor excepcional, no siendo práctico realizar un nuevo proceso competitivo. Para ello se considera la posibilidad de desarrollo y/o mejora de plataformas informáticas

para el BP y el programa de subsidios salariales; así como servicios de almacenamiento de información y conexión web para la operación de plataformas informáticas.

3.6 **Desembolsos.** Los desembolsos se realizarán mediante los métodos de reembolso de pagos efectuados y de anticipos de fondos, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Gestión Financiera (OP-273-12). Al inicio de la ejecución, el OE deberá presentar un plan financiero con las necesidades de liquidez para un periodo de hasta 6 meses, indicando el monto a ser reembolsado, así como el monto del anticipo para el período. Las subsiguientes solicitudes de anticipo de fondos deberán basarse en un plan financiero y flujo de caja detallado, para un período de hasta 6 meses. Se establece un nivel de rendición de cuentas del 60% del saldo acumulado de anticipos pendientes de justificar. El nivel de rendición de cuentas se establece considerando que las justificaciones de gasto de los anticipos de fondos otorgados deberán ser acompañadas de un informe de aseguramiento razonable emitido por un auditor, lo que conlleva un plazo adicional para su presentación al Banco. Los recursos del GRF y del préstamo deberán desembolsarse *pari passu*, de manera proporcional y simultánea.³³

3.7 **Auditoría.** Las solicitudes de reembolso o justificaciones de gastos que el OE presente al Banco, deberán estar acompañadas de un informe de aseguramiento razonable. Dentro del plazo de 120 días, contados desde la fecha de último desembolso del programa, u otra acordada entre las partes, el OE deberá presentar un informe financiero final auditado, que consolide las inversiones realizadas en el programa; este informe financiero final auditado, se hará público, de acuerdo con las políticas de acceso a la información del Banco. Los trabajos de aseguramiento, así como la auditoría final, deberán ser efectuados por una firma auditora independiente elegible para el Banco o por la Entidad de Fiscalización Superior: Contraloría General de la República. La determinación del alcance y otros aspectos relacionados se regirá por la Guía de Gestión Financiera (OP-273-12) y el Instructivo de Informes Financieros y gestión de Auditoría Externa. Los costos de auditoría serán financiados con recursos del programa.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

3.8 **Monitoreo.** El OE será responsable de implementar el plan de monitoreo y evaluación ([EER#1](#)). Dado el contexto de emergencia, el instrumento principal de seguimiento de este programa será la matriz de resultados del programa y el plan de adquisiciones. La fuente principal para el seguimiento de los indicadores de impacto, resultados y productos serán los registros administrativos del SICERE, encuestas de hogares, y los sistemas de monitoreo de los programas de transferencias monetarias, subsidio salarial y Empléate. El OE preparará un plan plurianual y un plan anual de ejecución una vez que la situación de emergencia se estabilice. El instrumento principal de reporte será el informe de seguimiento de progreso (PMR por sus siglas en inglés) cuya fuente de información serán los informes anuales y semestrales del programa.

3.9 **Evaluación.** Dada la naturaleza de esta operación, se evaluará la contribución del programa al objetivo específico del programa de apoyar los niveles mínimos de

³³ Según documento AB-3199.

ingreso y los niveles de empleo de las personas afectadas por la crisis provocada por el coronavirus, en el periodo inmediato y durante la recuperación. Cuando sea factible, la evaluación también evaluará las contribuciones a los objetivos finales de contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19, así como sus consecuencias económicas. Para estos fines, se realizará un análisis antes y después utilizando la información de series de tiempo disponibles sobre los indicadores de resultados. Para establecer la atribución de los resultados observados a la intervención del programa, el análisis cuantitativo se complementará con una revisión de la teoría del cambio respaldada con evidencia relevante de la efectividad de intervenciones similares en contextos comparables. Adicionalmente se plantea realizar una evaluación de impacto experimental que permita identificar el efecto causal del programa Empléate sobre los resultados laborales de los trabajadores vulnerables.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CR-L1144
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	<ul style="list-style-type: none"> -Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad 	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> -Estudiantes beneficiados por proyectos de educación (#) -Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#) -Beneficiarios de iniciativas de apoyo a migrantes y sus comunidades de acogida (#) -Beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo (#) -Empleos respaldados (#) 	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país		
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		Ver párrafo 1.19.
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.4
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.4
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		1.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		7.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.8
5.2 Plan de Evaluación		5.7
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

La operación CR-L1144, por un monto de 265.000.000 se enmarca en la respuesta operativa del Banco a la Pandemia COVID-19 denominada Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus. El objetivo de desarrollo general de este proyecto es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar los niveles mínimos de ingreso y de empleo de la población nacional y migrante afectadas por el CV, en el periodo inmediato y durante la recuperación.

La propuesta de préstamo presenta un diagnóstico sólido de la problemática, así como una revisión de la evidencia internacional. Las soluciones propuestas son apropiadas para dar respuesta a los problemas identificados y sus factores contribuyentes. La matriz de resultados es congruente con la lógica vertical del proyecto, presentando indicadores adecuados a nivel de resultados e impactos. Los indicadores de resultado están apropiadamente definidos para medir los logros alcanzados por el programa y el cumplimiento de sus objetivos específicos. Los indicadores de impacto reflejan la contribución a los objetivos económicos de la operación al cuantificar alcances de metas propuestas para los programas de transferencias que el gobierno de Costa Rica planea adelantar para aliviar el impacto del COVID-19.

La evaluación económica muestra que la operación es eficiente con una relación de beneficio/costo mayor de 1.10 (con una tasa de descuento del 5%) y un VPN de USD38,402,631 anual. En un contexto de alta incertidumbre, el análisis considera los beneficios en empleo e ingresos laborales derivados de la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad por COVID-19, mientras que los costos son aquellos asociados a la implementación de un paquete estándar de intervención propuesto por la OMS.

El plan de monitoreo y evaluación propone realizar un análisis reflexivo de los indicadores de resultado e impacto incluidos en la matriz de resultado, complementado por una revisión de la teoría de cambio, revisión actualizada de la evidencia internacional y estudios cualitativos. Además, para los indicadores de resultado con datos que se registran en forma periódica, se implementará una evaluación de impacto experimental del programa de capacitación laboral Empléate. Las actividades de monitoreo y evaluación serán realizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en conjunto con el Banco.

MATRIZ DE RESULTADOS INDICATIVA

Objetivo del Proyecto:	El objetivo de desarrollo general de este proyecto es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar los niveles mínimos de ingreso y los niveles de empleo de la población nacional y migrante afectadas por el coronavirus, en el periodo inmediato y durante la recuperación.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores ¹	Unidad de Medida	Línea de Base ²	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo de desarrollo general: contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19						
1. Nivel de consumo de familias vulnerables respecto a nivel de consumo de familias no vulnerables 6 meses después del inicio de la crisis	Porcentaje	68%	2018	68%	Cálculo en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Costa Rica (ENIGH)	Numerador: consumo promedio de los hogares en los que al menos un miembro cumple con las condiciones de elegibilidad para el Bono Proteger que son identificables en la ENIGH Denominador: consumo promedio de los hogares en los que ningún miembro cumple con las condiciones de elegibilidad para el Bono Proteger que

¹ En este documento, el “programa BID” se refiere al proyecto CR-L1144.

² En este documento, los valores de línea de base son 0 cuando en el año de línea de base no existe la intervención (i.e., transferencia monetaria del Bono Proteger, programa de subsidio salarial para empresas del sector turismo) o, en caso de existir, sus criterios de elegibilidad no estaban atados a los efectos del COVID-19 (i.e., programa de capacitación laboral Empléate).

						son identificables en la ENIGH
						Fuente de datos: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Costa Rica (ENIGH)
2. Proporción del empleo total proyectado a diciembre de 2021 en firmas formales del sector turismo apoyadas por el programa BID, relativo al empleo total en diciembre 2019 en las mismas firmas.	Proporción	0.48	2020	0.56	Cálculo usando registros administrativos de la Caja del Seguro Social e información de monitoreo del programa BID	Para la línea de base el indicador se mide como la proporción del número de empleados proyectados para diciembre 2021 en el escenario sin programa (101.280 empleos) en relación con el empleo en diciembre 2019 (211.000 empleos). El valor de meta final corresponde a la proporción del número de empleados proyectados para diciembre 2021 en el escenario con programa BID (119.280 empleos) en relación con el empleo en diciembre 2019

									(211.000 empleos) ³ .
--	--	--	--	--	--	--	--	--	----------------------------------

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo de Desarrollo Específico. El objetivo específico es apoyar niveles mínimos de ingreso y los niveles de empleo de las personas afectadas por el coronavirus, en el periodo inmediato y durante la recuperación									
1. Trabajadores que reciben transferencias extraordinarias como parte de la estrategia para enfrentar los impactos de COVID-19, que no participaban en ningún programa de transferencias, pero aparecen en los sistemas de información	Porcentaje	0	2020	66%	-	-	66%	Registro de transferencias extraordinarias pagadas a la población objetivo, Bono Proteger	Numerador: número de trabajadores que reciben el Bono Proteger Denominador: población total de trabajadores elegibles al Bono Proteger. Para estimar el tamaño de la población elegible al Bono Proteger, se usó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Costa Rica (ENIGH), 2018 ⁴ .
2. Proporción del empleo total proyectado a diciembre de 2020 en firmas formales del sector turismo	Proporción	1.60	2020	1.88	-	-	1.88	Registro de subsidios a las empresas del sector turismo y	Para la línea de base el indicador se mide como la proporción del número de empleados proyectados para diciembre 2020 en el escenario sin programa

³ Las estimaciones de los niveles de empleo provienen de Naranjo F (2020): “Sector Turismo y Perspectivas Inmediatas: Impacto del COVID-19”, CEFSA, presentación. El nivel de empleo a diciembre 2021 sin programa (101.280 empleos) y con programa (119.280 empleos) se aproxima por el nivel de empleo estimado por este documento (Naranjo, 2020) a diciembre 2020.

⁴ Siguiendo los criterios de elegibilidad del Bono Proteger, se definió como población elegible al mismo dentro de la ENIGH 2018 a: los mayores de 15 años; que no trabajan en el sector público; que no son pensionados de ningún régimen; que no pertenecen a una familia que recibe otras transferencias monetarias del Estado; que no cuentan con un trabajo remunerado al 100% de su jornada o que tienen una jornada laboral reducida.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
apoyadas por el programa BID, relativo al empleo total en marzo 2020 en las mismas firmas								Caja de Seguro Social	(101.280 empleos) en relación con el empleo en marzo 2020 (63.300 empleos). El valor de meta final corresponde a la proporción del número de empleados proyectados para diciembre 2020 en el escenario con programa (119.280 empleos) en relación con el empleo en marzo 2020 (63.300 empleos) ⁵ .
3. Personas que perdieron su empleo desde marzo 2020 que reciben servicios de capacitación laboral relevante y que consiguen empleo formal dentro de los 9 meses después de su postulación al programa de capacitación	Porcentaje	0	2020	-	23%	25%	25%	Registros administrativos del programa Empléate y Caja de Seguro Social	Numerador: número de personas que perdieron su empleo desde marzo 2020 que reciben capacitación laboral (programa Empléate) relevante y que consiguen un nuevo empleo. Denominador: número de personas que perdieron su empleo desde marzo 2020 y que reciben capacitación laboral (programa Empléate).

⁵ Las estimaciones de los niveles de empleo provienen de Naranjo F (2020): “Sector Turismo y Perspectivas Inmediatas: Impacto del COVID-19”, CEFSa, presentación.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1: Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector informal.									
1. Trabajadores que reciben transferencias extraordinarias que no estaban en el padrón de beneficiarios o sistemas de información de ningún programa de transferencias	Personas	0	2020	80.840	0	0	80.840	Registro de transferencias extraordinarias pagadas a la población objetivo, Bono Proteger	
2. Personas que reciben transferencias condicionadas a su inscripción en cursos de capacitación laboral	Personas	0	2020	314	3.500	500	4.314	Registros administrativos del programa Empléate y Caja de Seguro Social	
Componente 2: Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector formal									
1. Trabajadores que reciben transferencias extraordinarias que no estaban en el padrón de beneficiarios o sistemas de información de	Personas	0	2020	286.617	0	0	286.617	Registro de transferencias extraordinarias pagadas a la población objetivo, Bono Proteger	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
ningún programa de transferencias									
2. Personas desocupadas que reciben subsidios salariales 6 meses después del inicio del programa BID	Personas	0	2020	18.000	0	0	18.000	Registro de subsidios a las empresas del sector turismo y Caja de Seguro Social	

País: Costa Rica **Sector:** LMK
Cofinanciación: No aplica

No. de Proyecto: CR-L1144
Coejecución: No aplica

Año: 2020

Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

Organismo Ejecutor: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Nombre del Proyecto: Programa para Proteger los Empleos e Ingresos de la Población Vulnerable Afectadas por Coronavirus en Costa Rica

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. Uso de sistemas de país en el proyecto¹

<u>Presupuesto</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Reportes</u> <input type="checkbox"/>	<u>Sistema Informativo</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>LPN Nacional</u> <input type="checkbox"/>
<u>Tesorería</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Auditoría Interna</u> <input type="checkbox"/>	<u>Comparación de Precios</u> <input type="checkbox"/>	<u>LPN Avanzada</u> <input type="checkbox"/>
<u>Contabilidad</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Control Externo</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Consultores Individuales</u> <input type="checkbox"/>	<u>Firma Consultora</u> <input type="checkbox"/>

Leyes / Normas Aplicables:

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de Costa Rica (Ley 8131); Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428); Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado (Decreto Ejecutivo 33950-H); Ley de Contratación Administrativa (LCA) (Ley N° 7494) y Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (Decreto N° 33411); Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Ley N° 8488; Ley N° 9832, Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de Emergencia Nacional. Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S que Declara Emergencia Nacional en Costa Rica con ocasión del COVID19.

2. Capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor (OE)

La evaluación de capacidad del OE se realizó mediante la herramienta PACI², concluyendo que el MTSS tiene una capacidad media para administrar los recursos del programa. El MTSS no cuenta con experiencia ejecutando proyectos con financiamiento del Banco. Sin embargo, para la ejecución del componente de transferencias asociadas al Bono Proteger (BP), que representa aproximadamente el 90% de los recursos del financiamiento, el MTSS se basará en su estructura administrativa y financiera, la cual será reforzada con una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), que incluirá perfiles financieros y de adquisiciones, para asegurar la adecuada gestión administrativa del programa.

3. Riesgos fiduciarios y acciones de mitigación

Riesgo Fiduciario: Alto ; Medio ; Bajo

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
La firma que cedió temporalmente la plataforma digital, a través de la cual se	Medio	El OE ha firmado un convenio con la firma que provee la plataforma, para asegurar

¹ Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad podría ser aplicable a la operación, de acuerdo con los términos de la validación del Banco.

² Se realizó el análisis de capacidad en base a una versión simplificada de la herramienta PACI, evaluando las áreas de Dirección de Proyectos, Gestión Financiera y Gestión de Adquisiciones (PACI disponible en EZSHARE-582686500-1)

gestiona la asignación del BP, es una solución provisional que no asegura la continuidad en su operación y soporte al OE.		su operación y mantenimiento, por el plazo de un año.
Rendiciones de cuentas complejas de verificar por la alta transaccionalidad de los pagos correspondientes al BP.	Medio	Se realizarán trabajos de aseguramiento razonable, a través de auditores elegibles para el Banco, previo al reembolso de pagos efectuados, o previo a reconocer justificaciones presentadas por el OE.
Falta de experiencia previa en ejecución de préstamos BID en las áreas de adquisiciones y finanzas y dificultades en la interpretación y aplicación de normas y procedimientos internos del MTSS sobre adquisiciones, para el suministro oportuno de servicios y consultorías necesarios	Medio	Acordar con el MTSS y sus áreas involucradas, los procedimientos mínimos necesarios aplicables al programa y sus fuentes de recursos, así como fortalecer el equipo del MTSS (proveeduría y financiera) con perfiles con experiencia en las áreas de adquisiciones y Financiera, que deben hacer parte de la UCP del OE.

II. Aspectos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato

<p>Condiciones previas al primer desembolso: El OE deberá haber seleccionado y contar con la no objeción del Banco, para la contratación del especialista en gestión financiera, el especialista de adquisiciones y el auditor del programa. Estas contrataciones son claves considerando el monto previsto para financiamiento retroactivo, las implicaciones de operatividad, supervisión y rendición de cuentas de los subsidios, así como el corto plazo de ejecución y la urgencia de las contrataciones. El Banco brindará acompañamiento técnico al OE para agilizar el proceso de selección del especialista en gestión financiera, el especialista de adquisiciones y del auditor.</p>
<p>Tipo de cambio: El tipo de cambio para la rendición de cuentas será el vigente en la fecha efectiva en que el Prestatario, el OE, o cualquier otra persona natural o jurídica a quien se le haya delegado la facultad de efectuar gastos, efectúe los pagos o transferencias correspondientes.</p>
<p>Informes financieros auditados del Programa: Las solicitudes de reembolso o justificaciones de gastos que el OE presente al Banco, deberán estar acompañadas de un informe de aseguramiento razonable. Dentro del plazo de 120 días, contados desde la fecha de último desembolso del programa, u otra acordada entre las partes, el OE deberá presentar un informe financiero final auditado, que consolide las inversiones realizadas en el programa . Este informe financiero final auditado, se hará público, de acuerdo con las políticas de acceso a la información del Banco. Estos informes deberán ser realizados por una firma de auditoría elegible para el Banco o por la Contraloría General de la República (CGR).</p>
<p>Otros: No aplica</p>

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

Excepciones a Políticas y Guías:

No se prevén excepciones a las políticas del Banco. Se podrán aplicar, según corresponda, las medidas especiales y de carácter temporal a las Políticas de Adquisiciones aprobadas por el Directorio Ejecutivo y previstas en el documento GN-2996, párrafo 4.2 y la Resolución DE-28/20, párrafo 2, que se indican a continuación:

- Que los bienes procedentes de países que no sean miembros del Banco podrán ser elegibles en las adquisiciones, y que los proveedores, contratistas, consultores o proveedores de servicios originarios de países que no sean miembros del Banco podrán participar en los procesos de contratación.
- Que las políticas de adquisiciones de las Agencias de Contrataciones y agencias especializadas podrán ser utilizadas cuando éstas sean contratadas como tales por el Prestatario o, en su caso, por el OE, según sea el caso; y.
- Que las contrataciones consolidadas a nivel internacional, así como las adquisiciones por medio de la adhesión a contratos existentes del Prestatario, podrán ser utilizados como métodos de adquisiciones en adición a los descritos en las Políticas de Adquisiciones.
- Aceptación, cuando sean compatibles con las Políticas del Banco, del uso de la LCA y su Reglamento para situaciones de emergencia, así como las Resoluciones, Recomendaciones y Disposiciones emitidos por la emergencia sanitaria COVID-19 emitidas por el Gobierno de Costa Rica. En los contratos para bienes, obras, servicios de consultoría y otros servicios que deriven de estos, y los demás contratos financiados con recursos del Banco, se deberán incluir las debidas cláusulas de prácticas prohibidas del Banco.

Financiamiento Retroactivo y/o Adquisiciones Anticipadas³	<p>El Banco podrá financiar retroactivamente gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para otorgar los subsidios previstos en el BP y las contrataciones necesarias para la operación de la plataforma informática y el equipo de gestión del BP, hasta por el 65% del monto del préstamo, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 16 de marzo de 2020 cuando el GOC declaró el estado de emergencia nacional debido al Covid-19. Aunque esta fecha es anterior a la fecha de ingreso oficial del programa en el inventario de operaciones (documento GN-2259-1) por las circunstancias excepcionales de la emergencia de salud global, se justifica autorizar excepcionalmente el financiamiento retroactivo a partir de dicha fecha.</p> <p>El porcentaje previsto para financiamiento retroactivo se justifica en: i) El país requiere del flujo de recursos para poder mitigar de manera rápida los efectos de la crisis en el empleo e ingresos; ii) El programa es parte de un programa más amplio -Plan PROTEGER- que representa más del 3% del PIB del país; iii) Cuando el programa se aprueba se estima que el gobierno ya habrá desembolsado gran parte de los recursos previstos en esta operación para el BP.</p>
Gastos realizados antes de la vigencia del Contrato Modificatorio	<ul style="list-style-type: none"> • No aplica.

³ Conforme a la política de financiamiento retroactivo, reconocimiento de gastos y contratación anticipada GN-2259-1, o la política equivalente que estuviera vigente para el momento de la operación.

Apoyo Complementario de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Arreglos Alternativos de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Proyectos con Intermediarios Financieros	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Agentes de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Contratación Directa	<ul style="list-style-type: none"> Se autorizan la posibilidad de realizar las siguientes contrataciones directas si resultan convenientes para el programa, dada la emergencia sanitaria y sus efectos económicos, resulta necesario realizar con mucha celeridad actividades como el desarrollo o mejora de plataformas informáticas, almacenamiento de datos, mediante convenios y/o contratos con entidades públicas o privadas especializadas que cuentan con experiencia de valor excepcional. <ol style="list-style-type: none"> Desarrollo y/o mejoras de plataformas informáticas de Bonos, Subsidios y Transferencias. US\$ 1,185 Mil, podrá ser la firma CONTINUM DATA CENTER S.A (Costa Rica), en un plazo de hasta 3 meses. Servicios de almacenamiento de información y conexión Web para la operación de las Plataformas informáticas. US\$ 285 Mil, podrá ser el ICE, en un plazo de hasta 12 meses.

Gastos Operativos: <input checked="" type="checkbox"/> <i>Funcionamiento de la UCP (personal y equipamiento); Auditoría y Evaluación del Proyecto.</i>	Preferencia Nacional: <input type="checkbox"/> <i>No aplica</i>
--	---

Método de Supervisión General del Proyecto en las Adquisiciones: No aplica, ya que el 98% de los recursos del préstamo se destinarán a Bonos (BP), Subsidios y Transferencias para protección de la población vulnerable.

Método de Supervisión: Ex Ante	Para: De conformidad a lo acordado en el Plan de Adquisiciones del programa.
---------------------------------------	---

Montos Limites por País: www.iadb.org/procurement

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> El responsable de la formulación del presupuesto será el MTSS en coordinación con el Ministerio de Hacienda (MH). El MTSS realizará todos los procedimientos para la inclusión en el presupuesto nacional de los recursos necesarios para la ejecución del programa.
Tesorería y Gestión de Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> Métodos de Desembolso: los desembolsos se podrán realizar mediante los métodos de reembolso de pagos efectuados y de anticipos de fondos. Los reembolsos de pagos, así como las justificaciones de anticipos, se procesarán

	<p>contra la presentación de un informe de aseguramiento razonable, realizado por una firma de auditoría elegible para el Banco o por la CGR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Solicitudes de Desembolso: Las solicitudes de desembolso, así como las justificaciones de anticipos, se presentarán preferentemente a través de los sistemas de desembolso electrónico habilitados por el Banco. Si estos no estuvieran disponibles o el OE presenta dificultades técnicas al momento de presentar las solicitudes, éstas se podrán presentar de manera física excepcionalmente. • Cuentas Bancarias: Para la administración de la liquidez de los recursos del financiamiento, se prevé el uso del principio de caja única de Tesorería Nacional, por tratarse de ingresos públicos que percibe el Gobierno de Costa Rica. El OE, en coordinación con el MH, deberá proporcionar una cuenta bancaria donde se realizarán los desembolsos del financiamiento. • Plan Financiero: Al inicio de la ejecución, el OE deberá presentar un plan financiero con las necesidades de liquidez para un periodo de hasta 6 meses, indicando el monto a ser reembolsado, así como el monto del anticipo para el período. Las subsiguientes solicitudes de anticipo de fondos deberán basarse en un plan financiero y flujo de caja detallado, para un período de hasta 6 meses. • Porcentaje de la rendición de cuentas: 60% del saldo acumulado de anticipos pendientes de justificar. El nivel de rendición de cuentas se establece considerando que las justificaciones de gasto de los anticipos de fondos otorgados deberán ser acompañadas de un informe de aseguramiento emitido por un auditor, lo que conlleva un plazo adicional para su presentación al Banco. • Flujo de los recursos del programa: El Banco realiza los desembolsos mediante transferencias al Banco Central de Costa Rica, donde se encuentran radicados los recursos de la Caja Única del Estado. La gestión de estos recursos está a cargo del OE, quien administra una cuenta virtual o registral abierta específicamente para la gestión de los recursos del programa.
<p>Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Normas específicas de contabilidad: Se aplicará la normativa vigente emitida por el órgano rector: Dirección General de Contabilidad Nacional (DGCN). El Gobierno trabaja en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente⁴. La emisión de los informes financieros del programa se regirá por lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12). • Reporte para rendición de cuentas: Solicitudes de Reembolso y Justificaciones de Anticipos en base a los formatos definidos por el Banco, acompañadas de un informe de aseguramiento razonable, emitido por una firma de auditoría elegible para el Banco o por la CGR. Al cierre de la ejecución, Estados de Inversiones Acumuladas y Estado de Flujo de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados, debidamente auditados. Para la elaboración de todos los reportes, se tomará como base la información de ejecución registrada por el OE en el Sistema Integrado para la Gestión de la Administración Financiera (SIGAF). • Método contable y moneda: Los informes financieros se elaborarán con la base contable de efectivo (caja), en dólares americanos.

⁴ Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 4 de diciembre de 2018, establece la adopción de las NICSP en 2022.

Control Externo:	<ul style="list-style-type: none"> El Prestatario y OE en acuerdo con el Banco, seleccionará y contratará los servicios de un auditor elegible, o utilizará los servicios de la CGR, de acuerdo con los términos de referencia (TDR) previamente acordados con el Banco.
Supervisión Financiera de Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> La supervisión financiera se realizará mediante visitas, reuniones de trabajo y revisión de los informes de aseguramiento e Informes Financieros Auditados.

V. Información relevante para la operación

Políticas y Guías aplicables a la operación

Gestión Financiera	Adquisiciones
<ul style="list-style-type: none"> <u>GN-2811 [OP-273-12]</u> 	<ul style="list-style-type: none"> <u>GN-2349-15</u> <u>GN-2350-15</u> <u>Simplificación de los procesos de adquisiciones del Grupo BID en respuesta al COVID-19</u> <u>https://www.iadb.org/es/coronavirus/respuesta-fiduciaria</u>

Registros y Archivos

El OE deberá llevar sus registros de manera independiente, mediante archivos digitales y físicos, y contar con procedimientos e instructivos que permitirán mantenerlos en forma adecuada.