



Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

2 de abril del 2020
MDHIS-033-04-2020
MTSS-DMT-OF-352-2020

Señor
Alexander Solís Delgado
Presidente
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

Asunto: Remisión de estimación presupuestaria de las medidas del IMAS y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la mitigación de los impactos socioeconómicos provocados por el COVID-19.

Estimado señor,

Reciba un cordial saludo de mi parte. En el marco de la Emergencia Nacional declarada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo del 2020 y considerando las disposiciones de la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Ley N° 8488 del 22 de noviembre de 2005; por este medio me permito remitir para su conocimiento la estimación presupuestaria de un primer conjunto de subsidios, que ejecutarían el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la mitigación de los impactos socioeconómicos provocados por la COVID-19 en las poblaciones más vulnerables y en las personas afectadas por cambios en su relación laboral..

La inversión social asciende a **¢225.000 millones** según las proyecciones conjuntas realizadas entre este despacho, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y el Instituto Mixto de Ayuda Social para la atención de cerca de **410.000 beneficiarios directos durante 3 meses**, según se detalla en el documento adjunto.

Atentamente,

Juan Luis Bermúdez Madriz
**Ministro de Desarrollo Humano e
Inclusión Social**

Geannina Dinarte Romero
Ministra de Trabajo y Seguridad Social

dva/jlbn

CC: Archivo
Señor. Rodrigo Chávez Robles, Ministro de Hacienda
Señora. María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación y Política Económica



Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Consideraciones generales

1. La economía internacional y la economía costarricense se verán impactadas como nunca antes por las consecuencias de la emergencia provocada por la COVID-19, y las perspectivas mundiales apuntan hacia un severo impacto en la producción, el comercio internacional, la atracción de inversión extranjera directa, el turismo, el empleo y el consumo¹.
2. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advirtió el 19 de marzo que la contracción de la economía regional podría llevar a que el desempleo en la región se dispare al alza en 10pp y que 35 millones de personas más sufrirán de pobreza y pobreza extrema en la región², tanto otros grupos de la sociedad ser verán temporal e indirectamente desmejoradas sus condiciones de vida.
3. En una evaluación inicial del impacto de la COVID-19 en el mundo laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha estimado que los efectos serán de *gran alcance* llevando -al menos- a cerca de 25 millones de personas al desempleo.
4. La OIT también prevé un importante aumento de la pobreza laboral, ya que *“la presión sobre los ingresos resultante de la disminución de la actividad económica tendrá un efecto devastador para los trabajadores que se encuentran cerca o por debajo del umbral de la pobreza”*. La organización estima que entre 8,8 y 35 millones de personas

¹Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): “Los países en desarrollo han sufrido un enorme impacto en términos de salida de capitales, aumento de la percepción de riesgo de sus bonos, devaluación de sus monedas y pérdida de ingresos por exportaciones, además de la caída de precios de las materias primas y la baja de ingresos por turismo. Este panorama debido al embate externo, sumado a la disminución de la actividad económica interna de los países en desarrollo, retrasaría el repunte de la economía, que se recuperaría mucho más lentamente de lo observado entre 2009 y 2010. Según datos de la UNCTAD, sólo de febrero a marzo salieron más de 59.000 millones de dólares de capitales de las economías emergentes, más del doble que tras la crisis de 2008. Además, las monedas han caído entre el 5% y el 25% frente al dólar en lo que va del año. En cuanto a los precios de las materias primas, de cuya exportación dependen muchos países en desarrollo, también se han desplomado una media de 37% desde el inicio de esta crisis.” (ONU. (2020). *La ONU insta a asignar 2,5 billones de dólares para que los países en desarrollo combatan al coronavirus*. Comunicado de prensa 30 de Marzo, 2020. (En línea.) Con base en el informe: UNCTAD (2020). *The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” programme for the two-thirds of the world’s population being left behind*. (En línea).

² La CEPAL estima una contracción de -1,8% del PIB regional que al 2019 creció apenas un 0,1%. Ha indicado que “esta crisis tendrá efectos devastadores sobre la economía mundial, seguramente más intensos y distintos que los sufridos durante la crisis financiera global de 2008-2009 y que los países latinoamericanos y caribeños no estarán ajenos a ellos, ya que serán impactados a través de varios canales. (...) impactará a una ya debilitada economía mundial y la afectará tanto por el lado de la oferta como de la demanda, ya sea a través de la interrupción de las cadenas de producción -que golpeará severamente al comercio mundial- como a través de la pérdida de ingresos y de ganancias debido a un alza del desempleo y mayores dificultades para cumplir con las obligaciones de deuda. (CEPAL (2020). *COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. Comunicado de prensa, 19 de marzo del 2020. (En línea).)



Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

- más estarán en situación de pobreza laboral en todo el mundo, frente a la estimación original que para 2020 que preveía una disminución de 14 millones en todo el mundo³.
5. En el contexto nacional, persisten serios desafíos en el mercado laboral que se verán agudizados de cara a la crisis causada por la COVID-19 ya que la alta tasa de desempleo previa a su impacto (12,4% de la fuerza laboral) refleja tanto un componente estructural, como un componente cíclico relacionado con el bajo crecimiento de la economía que se verá severamente impactado⁴.
 6. La desaceleración provocada por la COVID-19 en la producción y el empleo implicarán una caída generalizada en los ingresos reales de los hogares que a su vez repercutirá en la recuperación de la demanda interna que inició en la segunda mitad de 2019⁵.
 7. Para aquellos hogares más vulnerables la desaceleración de la economía, el desempleo, la vulnerabilidad laboral, o la reducción de las jornadas laborales o las suspensiones de contratos, impactarán significativamente en su capacidad para satisfacer las necesidades básicas de bienes y servicios de todos sus miembros, siendo que el trabajo la principal fuente de ingreso de los hogares, alrededor de 80% según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG, 2019)⁶.

³ OIT (2020). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*. Paper. 18 de marzo de 2020. (En línea).

⁴ Según en BCCR “una causa del elevado desempleo estructural en la última década es el dualismo de la estructura productiva. Esto es, la bifurcación de la producción en actividades dinámicas relacionadas con las exportaciones de bienes y servicios, especialmente de zona franca, y otras orientadas a la economía interna que se han estancado y en las que las condiciones laborales (empleo y salarios reales) han empeorado, especialmente a partir del 2018, con la pérdida de dinamismo de la actividad económica. Si bien en el 2019 la cantidad de ocupados creció en 3,4%, el incremento en la tasa neta de participación laboral (las personas que se sumaron a la fuerza laboral) fue superior a la creación de nuevos empleos. Es decir, aunque en el 2019 la economía nacional fue capaz de generar nuevas oportunidades laborales, éstas no fueron suficientes para absorber a todos los que se sumaron a la fuerza de trabajo (entre quienes destacaron las mujeres y los jóvenes). De ahí que se produjera un deterioro en las condiciones del mercado laboral con respecto al año anterior.” (Banco Central de Costa Rica (2020). *Programa Macroeconómico 2020-2021*. (En línea). Pág. 20-21).

⁵ “La actividad económica en Costa Rica había venido perdiendo dinamismo desde mediados del 2016. Un factor determinante en este proceso de desaceleración fue el rumbo insostenible de las finanzas públicas, que presionó al alza las tasas de interés y generó incertidumbre, con lo que desplazó la inversión privada y el consumo. La situación se tornó crítica en el 2018, particularmente a partir de la segunda mitad de ese año, en que el Gobierno enfrentó serias dificultades de liquidez. Con la aprobación de la reforma fiscal (Ley 9635) en diciembre del 2018 se restableció la calma en los mercados financieros y cambiario, pero la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal dio lugar a un nuevo tipo de inquietud, esta vez sobre la incidencia de la reforma y el impacto que tendría en los hogares, empresas e industrias. Al igual que la anterior, esa nueva forma de incertidumbre afectó la confianza de consumidores y empresarios. Una vez que se fueron asimilando las nuevas disposiciones fiscales, la actividad económica empezó a repuntar. En los primeros cinco meses del 2019, la actividad económica mostró una marcada desaceleración, que la llevó a alcanzar una tasa interanual de 1,3%. A partir de ese momento; sin embargo, inició un proceso de recuperación económica, que se ha extendido a prácticamente todos los sectores de actividad, con excepción de la construcción.” (Banco Central de Costa Rica (2020). *Programa Macroeconómico 2020-2021*. (En línea). Pág. 1-2)

⁶ INEC (2019). *Encuesta Nacional de Hogares 2019. Resultados principales*. (En línea).



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 · 2022

Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

8. El Sistema de Bienestar costarricense, mediante sus instituciones de protección social, como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) o el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) tiene el mandato de atender y resolver el problema de la pobreza. Empero, sus fuentes de financiamiento ordinario asociadas a la recaudación de impuestos generales y las contribuciones patronales derivadas de las planillas, se ven amenazadas a una reducción significativa en esta coyuntura en que el mercado laboral hace un uso extensivo de mecanismos como la reducción de las jornadas laborales, la suspensión de contratos de trabajo, o incluso los despidos, y en la cual la falta de liquidez de las erario público, llevan a recurrir al uso de instrumentos extraordinarios de financiamiento para atender la demanda creciente de protección financiera de la población, principalmente la más vulnerable.
9. A pesar de la sólida institucionalidad con la que cuenta el Estado costarricense, las necesidades de las poblaciones, las comunidades y los sectores productivos va a disparar la demanda de servicios asistenciales y beneficios sociales a cifras no vistas en las últimas tres décadas. En este contexto, para el Gobierno de la República es prioritario atender las necesidades de aquellos más vulnerables, directa o indirectamente amenazados en sus condiciones de vida, especialmente las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las poblaciones indígenas, las personas menores de edad, los hogares con jefaturas monoparentales, sobre todo femeninas.

Estimación inicial de cobertura

10. **Subsidio por Vulnerabilidad Laboral por Emergencia (MTSS):** Según proyecciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solo en el sector formal del mercado de trabajo, en un primer momento, más de **335.000 personas** se verán afectadas por cambios en su situación laboral debido a la emergencia provocada por el COVID-19. Esto representa un 13,4% de la población ocupada al IV trimestre del 2019, que según los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos equivale a 2,492,283 personas⁷.
 - a. **Perfiles:** Esta proyección incluye la atención de cuatro perfiles de personas afectadas: despedidas, con suspensión temporal del contrato laboral,

⁷ Datos tomados de INEC (2020). *Encuesta Continua de Empleo. Resultados del IV Trimestre 2019.* (En línea).



Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

trabajadoras a las que les fue reducida su jornada laboral y trabajadoras independientes con actividades reducidas por la desaceleración económica.

11. **Subsidio por Emergencias (IMAS):** En total se tienen registros de al menos **75.000 hogares** en condición de pobreza y pobreza extrema que podrían ser beneficiarios en el primer trimestre, según los sistemas de información social del Instituto Mixto de Ayuda Social, incluyendo al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Existen más de 42.000 hogares en condición de pobreza extrema, es decir que no pueden cubrir sus necesidades básicas alimentación, sin cobertura de ningún programa de asistencia social por parte del Estado, quienes se verán más críticamente amenazados por la reducción de los escasos ingresos registrados, la mayoría de ellos vinculados a actividades informales, más el impacto del aumento de gastos relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones sanitarias. Adicionalmente, se tiene identificadas más de 33.000 hogares en condición de pobreza o pobreza extrema con referencias pendientes, en lista de espera o con beneficios suspendidos que también presentan factores de riesgo, y agravantes de vulnerabilidad frente a la COVID19. Por otra parte, la afectación de poblaciones previamente no identificadas, pero que empiezan a manifestar su impacto y demandan atención para la satisfacción de necesidades básicas por parte del Estado Costarricense. En todos los casos, el IMAS recomienda priorizar la atención de aquellas poblaciones y hogares con personas adultas mayores; personas con discapacidad; hogares monoparentales, principalmente, los de jefatura femenina; hogares con presencia de algún/a miembro con enfermedad crónica-degenerativa; mujeres en estado de embarazo y personas indígenas.

Monto y valores de referencia

12. Para ambos esquemas de subsidios, dependiendo del perfil, las personas beneficiarias recibirían un monto entre los **₡100.000** y los **₡200.000** mensuales, por un periodo de 3 meses, contados a partir del primer otorgamiento. Como valores de referencia para fijar el rango supra citado se utilizó el promedio de la línea de pobreza rural y urbana (₡99.335) según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH, 2019) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a julio del 2019, último cálculo disponible.



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Esto representa cerca de un 10% del ingreso promedio por hogar de ₡1.016.358 mensuales en el mismo período⁸.

Estimación de impacto presupuestario

13. El monto de **₡25,650 millones** para atender la cobertura de 75,000 hogares en pobreza o pobreza extrema durante 3 meses representa un 9,2% del presupuesto del Instituto Mixto de Ayuda Social para el año 2020⁹.
14. El monto de **₡199,350 millones** para el esquema de subsidios por vulnerabilidad laboral por emergencia equivale al 42,7% del presupuesto total del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el 2020¹⁰

Control y transparencia

15. Para garantizar un uso adecuado, óptimo, eficiente y transparente de los recursos, se utilizará en la medida de lo posible el proceso de operacionalización del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) en el marco de su ley de creación, Ley N° 9137 del 30 de abril de 2013, así como en acatamiento a la Directriz N° 060-MTSS-MDHIS dirigida al sector social sobre la priorización de atención de la pobreza mediante la utilización de este sistema nacional de información social.

⁸ INEC (2019). *Encuesta Nacional de Hogares 2019. Resultados principales*. (En línea).

⁹ El Instituto presentó el Presupuesto Ordinario para el período 2020 por un monto de ₡277.942,36 millones, aprobado por el Consejo Directivo de la entidad mediante el Acuerdo CD-423-09-2018, Acta No. 60-09-2019 celebrada el 16 de setiembre del 2019. (Ministerio de Hacienda (2019). *Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Informe de Presupuesto Ordinario 2020*. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (En línea). Pág 5)

¹⁰ Según la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020 (No. 9791) publicada en los Alcances 273A y 273B* de la Gaceta N° 233 del 06 de diciembre de 2019, el presupuesto del MTSS fue de ₡466.286 millones.



Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Escenarios de cobertura y estimaciones de inversión social en Subsidio por Emergencias (IMAS) y Subsidio por Vulnerabilidad Laboral (MTSS)

Unidad Ejecutora	Estimación cobertura	Estimación presupuestaria en miles de colones para una cobertura de 3 meses	Distribución relativa de los recursos
Instituto Mixto de Ayuda Social	75,000 hogares	₡25,650,000	11.40%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	335,000 personas	₡199,350,000	88.60%
Total	410,000 beneficiarios directos	₡225,000,000	100%

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por IMAS y MTSS.