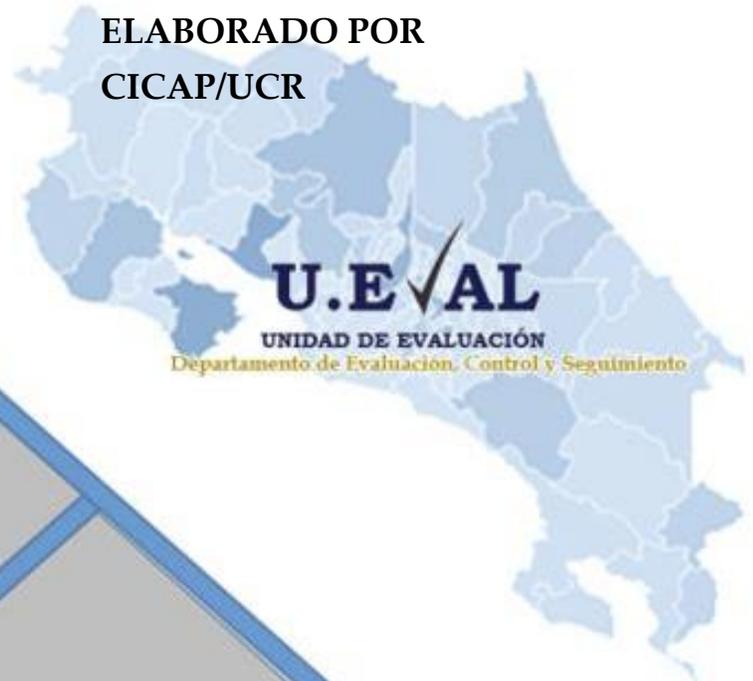


RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN AL PROGRAMA RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE PENSIONES, CCSS

ELABORADO POR
CICAP/UCR



Junio, 2021



La pobreza no la crea la gente pobre.
 Es producto del sistema que hemos creado, por ende,
 hay que cambiar los modelos
 y conceptos rígidos de la sociedad.

Muhammad Yunus

Equipo Técnico Cicap/UCR	Equipo Gestor/Desaf
Mag. Montserrat Alfaro Moscoso, evaluadora coordinadora Dr. Esteban Mora Martínez, evaluador Bach. Fernanda Ramírez Quirós, asistente	Lic. Héctor Zúñiga Arguedas, coordinador Lic. Heyteem Estrada Rojas M.Sc. Wilson Garro Mora Bach. Andrea Pérez Noguera Lic. Blanca Vargas Arias



Resumen Ejecutivo

1. Aspectos generales

País: Costa Rica

Programa: Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Área Estratégica según el PNDIP 2019-2022: Seguridad humana.

Tipología de Evaluación: Durante, de procesos, formativa y externa.

Temporalidad: junio, 2017- junio, 2020.

Área técnica: Equipo Evaluador Cicap/UCR.

Gestión de la evaluación: Equipo Gestor Desaf/MTSS.

Palabras claves: Pensiones, Población Adulta Mayor, Seguridad Social, Pobreza y Pobreza extrema.

2. Situación actual del Programa RNC

El RNC, se creó en el año 1975 como un régimen adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, con cobertura nacional; como respuesta a la necesidad de establecer un programa de pensiones, bajo la administración de la CCSS, dirigido a las personas en condición de pobreza.

Su objetivo general se orienta a la protección de todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes. Observándose congruencia entre éste y la situación problema que le dio origen al Programa.

El RNC se encuentra articulado, tanto al marco jurídico del país en materia de Seguridad Social y combate a la pobreza, como a la normativa interna de la CCSS que lo define estratégica y operativamente. Asimismo, se alinea a los instrumentos de planificación a nivel nacional (como el PNDIP que determina sus metas anuales) e institucional (PEI y PAI de la CCSS).

Su población objetivo son personas en condición de pobreza y pobreza extrema, costarricenses y extranjeras residentes legales del país; tipologizadas de la siguiente manera (Tabla 1):

Tabla 1. Población objetivo del Programa RNC

Personas	Adultas mayores (PAM)
	En condición de invalidez
	Viudas
	Menores de edad (PME) huérfanas
	En situación de indigencia

En el período de esta evaluación, cerca del 80% de las pensiones ordinarias del Programa han sido otorgadas a PAM, constituyéndose en la población con mayor número de personas beneficiarias, en consonancia con uno de sus objetivos específicos que indica que se prioriza en este grupo.

La reconstrucción de la Cadena de Resultados del RNC, da cuenta de una lógica en todos sus eslabones. Asimismo, se identifican cuatro productos puntuales a saber: a. pensión ordinaria, b. pensión por Ley N° 8769, c. seguro de salud de la CCSS, d. pago del décimo tercer mes (aguinaldo) los cuales, se orientan a crear cambios en la población; a largo plazo, la movilidad social ascendente de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, al incidir multidimensionalmente en sus condiciones de vida.

3. Proceso evaluativo

Este proceso evaluativo, se generó en el marco de la contratación de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) al Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (Cicap/UCR)- mediante la cual, se ejecutan una serie de evaluaciones para contribuir a la toma de decisiones para la mejora de la gestión institucional de los programas sociales selectivos financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf); para ello se establecieron como objetivos (Tabla 2):

Tabla 2. Objetivos de la evaluación del Programa RNC

General	Evaluar la gestión y el aprovechamiento de los beneficios de las pensiones ordinarias del Programa RNC de Pensiones de la CCSS para la identificación de oportunidades de mejora en su gestión.
Específicos	Valorar la calidad de los procesos de gestión y el aprovechamiento de los beneficios.

Estimar la cobertura actual en relación con la población beneficiaria delimitada por Ley y su reglamentación.

Identificar las capacidades de gestión del Programa para garantizar la equidad de acceso de poblaciones vulnerabilizadas en la entrega de los beneficios del RNC.

Valorar la capacidad del Programa para ofrecer, en el corto y mediano plazo, beneficios de acuerdo con los criterios de equidad, calidad y cobertura

La valoración del objeto se realizó mediante **cuatro criterios**: calidad, cobertura, equidad y sostenibilidad los cuales, se articularon con sus respectivas interrogantes que permitieron dar cuenta de su evaluación.

4. Metodología de la evaluación

Esta evaluación se realizó desde dos enfoques: **centrado en el uso** e **interseccional**, mediante un abordaje **metodológico mixto**, no experimental; para todos los criterios y en función de las técnicas de recolección y análisis de datos, se efectuó una triangulación concurrente para incrementar la rigurosidad del análisis e incrementar la credibilidad de los hallazgos.

Para efectos de la recolección de información, el acercamiento a fuentes primarias se orientó según las características de la población de estudio, mediante **entrevistas semiestructuradas** y **estructuradas** (por medio de las plataformas Zoom y Microsoft Teams y llamadas telefónicas); **encuestas** (aplicadas de forma autoadministrada digital, a través de la plataforma LimeSurvey). Las fuentes secundarias, fueron abordadas con la técnica de revisión documental (cuya codificación axial y abierta se realizó con el uso del Software ATLAS.ti). El trabajo de campo se ejecutó entre febrero y marzo de 2021.

Para efectos del **análisis cualitativo**, éste se realizó mediante la técnica de análisis de contenido (con matrices analíticas y los reportes generados con ATLAS.ti) que permitieron categorizar, asociar, clasificar y agregar la información recopilada. Para el **análisis cuantitativo**, se utilizó Microsoft 365 Excel y SPSS para efectos de realizar los cálculos estadísticos requeridos y su visualización gráfica. Asimismo, se **trianguló** por medio del uso combinado de técnicas e instrumentos -a fin de generar mayor consistencia a la información recopilada- y la triangulación transdisciplinaria (a lo interno del EE).

5. Conclusiones

Calidad

- Los procesos internos del Programa muestran un nivel medio de calidad (50%) y responden a:

- Los esfuerzos que ha realizado el RNC entre 2017-2020 (mediante sus instructivos y manuales) para alinear y homologar los procedimientos de las actividades sustantivas en las diferentes instancias (Direcciones, Área y Subárea de Pensiones y unidades tramitadoras).
- El uso del SIP y el Sinirube, insumos clave para que los procesos dispongan de criterios de calidad.
- Las capacitaciones que favorecen que los actores internos se encuentren debidamente informados de los lineamientos que el ente rector emite.

No obstante, la implementación de los mecanismos de la calidad está en función de los contextos particulares de cada uno de los actores internos y en correspondencia con su nivel de gestión y sus recursos disponibles; en este sentido, serán las propias condiciones de cada una de las unidades tramitadoras las que determinarán la posibilidad de que la calidad interna de los procesos se materialice en todo el país.

- Las personas beneficiarias del Programa dan una valoración intermedia respecto a la calidad del proceso de trámite de pensiones ordinarias del RNC (ubicada en un 60%) según su nivel de satisfacción. El cómo se percibe la calidad, se encuentra determinado por:

- El tiempo que tarda el trámite.
- La complejidad percibida por parte de las personas que solicitan las pensiones del RNC.
- El trato que reciben en las unidades tramitadoras.

Tanto la complejidad del trámite, como el trato a las personas beneficiarias, son condiciones manipulables por parte del Programa, constituyéndose en áreas de mejora para su gestión estratégica y operativa.

Por parte de las personas PAM, se identifica un aprovechamiento tangible (asociado a la satisfacción de necesidades materiales) como intangible (vinculado con lo subjetivo - sentimientos y emociones-) de los productos que entrega a su población beneficiaria.

Con las organizaciones endosatarias, se identifica una relación distante con el RNC que repercute en su conocimiento de los procesos internos del Programa, así como una posible ausencia de seguimiento sistemático a los convenios suscritos con estos actores.

Cobertura

A pesar de los esfuerzos institucionales de la CCSS para entregar el servicio a las personas beneficiarias, la falta de articulación y coordinación de otros actores, procesos y sistemas, limita una mayor entrega de beneficios, por lo cual, la cobertura se ve condicionada por los procesos de distribución de los recursos del Fodesaf (asignación del presupuesto), los sistemas tecnológicos (Sinirube) y las normas (reglamento actualizado) que marcan un antes y un después en la entrega de las pensiones RNC, donde el equipamiento para el trabajo de campo (tecnología) y los mecanismos de calificación de la invalidez podrían contribuir a la simplificación de los trámites.

En cuanto al análisis del criterio de cobertura definido como la población que tiene acceso a los beneficios del Programa RNC con respecto a la población destinataria, se determina que existen tres dimensiones clave, cuya intersección define el alcance real de la cobertura de la población beneficiaria:

- La cobertura normativa.
- La gestión del programa.
- La cobertura proporcional.

La cobertura del RNC es mediada por la norma, los sistemas de información y la asignación de metas de cobertura dadas por la planificación y presupuestación nacional, por lo cual, ante un envejecimiento de la población, la reducción del empleo y el incremento de la informalidad, se aumenta la demanda por la protección económica y social que ofrece el RNC, sin embargo, la oferta institucional está limitada por dichas condiciones de operación.

Equidad

Si bien la finalidad que tiene el Programa está íntimamente vinculada con la satisfacción de necesidades de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema lo cual, finalmente, apunta a la garantía de sus derechos humanos; ni en la Teoría del Programa, ni su operativa se parte de una comprensión de lo que hace el RNC apoyado en este enfoque.

Si bien operativamente se identifican una serie de ventajas derivadas de la incorporación del Sinirube al proceso de trámite de pensiones ordinarias del RNC; desde el criterio de equidad esta afiliación a una medición homologada de las condiciones de pobreza y pobreza extrema pareciera estar en detrimento de las posibilidades de considerar en la prestación de los beneficios, las particularidades de las poblaciones vulnerabilizadas -no sólo por su situación socioeconómica, sino en intersección con otros ejes de desigualdad como el sexo, la edad, la etnia y la discapacidad-.

Programas como el RNC, surgen y se mantienen en el tiempo con la finalidad de atender a los sectores socialmente vulnerabilizados, cuya forma de acceder a bienes y servicios -que les permiten satisfacer sus necesidades o disfrutar de sus derechos fundamentales-, se da mediante la oferta que el aparato estatal les provea. Así estas personas, muchas veces, se ven expuestas a interacciones con el aparato estatal, mediado por el desconocimiento de sus derechos, la incomprensión de los procesos e incluso el rechazo por parte de las personas funcionarias; otras veces se les brinda servicios oportunos y pertinentes. Lograr esto último requiere la sinergia entre organizaciones estatales y población beneficiaria; un mayor conocimiento por parte de las personas respecto a sus derechos, a la oferta programática, a lo que implica cada proceso depende, a su vez, de que se disponga de un sector público que brinde las condiciones requeridas para que las personas que en ella trabajan puedan dar mejores servicios, en el que mediante la información y el tratar humano garanticen el acceso equitativo a bienes y servicios.

La equidad es el reto más significativo para el Programa, y el que derivará de las decisiones que se toman en función de la calidad, la cobertura y la sostenibilidad del Régimen.

Sostenibilidad

La sostenibilidad no es resorte de la CCSS, tanto desde el punto de vista normativo como presupuestaria, hecho reconocido por la institución y su auditoría interna, sin embargo, el órgano ejecutor del Programa sí realiza procesos de fiscalización orientados hacia la sostenibilidad de este régimen, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población nacional en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

El modelo de operación permite que las capacidades institucionales favorezcan la entrega de los beneficios a una parte de las personas beneficiarias, ya que, normativamente los recursos financieros de este Régimen están constituidos principalmente por al menos el 10,35% de los ingresos totales del Fodesaf y, en función de “la salud de la economía nacional”, así será el crecimiento o disminución de los recursos de dicho fondo. En este contexto, al ser un régimen no contributivo, es importante identificar fuentes de financiamiento que no estén sujetas a los vaivenes de la economía y que permitan asegurar la sostenibilidad en el corto y mediano plazos, así como evitar una reducción en el monto de la pensión con tal de mantener o incrementar la cobertura proporcional.

Se identifica una relación directa entre los procedimientos del Programa, su armonización con el PNDIP y la planificación institucional de la CCSS, que permite determinar la sostenibilidad del RNC durante el plazo planificado. Además, para asegurar el uso adecuado y sostenible de los recursos, la normativa nacional vigente prevé que las

instituciones y los programas que reciban recursos del Fodesaf, deben escoger a sus beneficiarios(as) con una metodología selectiva definida y aprobada por los organismos jerárquicos superiores de cada institución involucrada, de conformidad con las leyes y el reglamento aplicables, situación que acata la CCSS.

Dentro de los aspectos de control de ese fondo, trimestralmente se debe reportar el listado de personas beneficiarias para consolidar una única base de datos y evitar la duplicación en el otorgamiento de beneficios por parte de cualquier entidad pública, lo cual, incide en la sostenibilidad del RNC en el corto y mediano plazo.

6. Recomendaciones

1. Implementar un nuevo modelo para la operacionalización del Programa RNC, a partir de una gestión orientada a los resultados, la calidad y la equidad

1.1 Concretar el diseño de un modelo de gestión del Programa desde la Gerencia de Pensiones el cual, bajo una lógica regional, posibilite disponer de los recursos humanos, tecnológicos y materiales requeridos para el trámite y entrega de los beneficios del RNC; en donde las unidades tramitadoras sean receptoras de las solicitudes y las subáreas de pensiones, las encargadas de las actividades sustantivas de sus procesos operativos.

1.2 Construir los acuerdos requeridos entre la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera de la CCSS, a fin de que la implementación del modelo sea viable.

1.3. Pilotear y evaluar el modelo a nivel nacional, para mejorar el diseño previo a la formalización de su implementación.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones junto con el área y subáreas de pensiones a nivel regional.

En un segundo nivel, se requiere el apoyo de la Junta Directiva de la CCSS y de la Gerencia Financiera.

2. Aprovechar el Sinirube como insumo, no como requisito de exclusión al RNC; de manera que en el Programa se tomen las decisiones a partir del criterio experto de las personas profesionales en Trabajo Social con el apoyo de la información del sistema.

2.1 Incidir en el Consejo Rector del Sinirube para que el Programa, recupere su rol protagónico en la valoración de las condiciones de vida de su población objetivo, aprovechando la experiencia acumulada y especializada de las personas profesionales en Trabajo Social que laboran en pensiones de la CCSS. De manera que se aprovechen los beneficios del Sinirube sin que éste disminuya la calidad de los procesos sustantivos del RNC, velando por la gobernabilidad, funcionamiento, disponibilidad e interoperabilidad de la plataforma tecnológica.

2.2 Determinar qué actividades de contingencia tiene Sinirube para seguir operando, dada la trascendencia de sus acciones en la operación de las organizaciones, particularmente en la CCSS y el Programa del RNC, esto es de vital importancia para tomar decisiones en tiempo real e incrementar la calidad de las bases de datos de la población beneficiaria puesto que otorgar la pensión incluye otros beneficios como el acceso al seguro de salud.

2.3 Promover que el flujo de trabajo denominado “detecta y reporta” como un criterio de decisión para mejorar la cobertura de la población y complemento al Sinirube, lo cual, facilitaría los procesos de articulación entre las diferentes dependencias de la CCSS (Gerencias de Pensiones, Médica y Financiera) como corresponsables de la gestión y trámite para entregar el beneficio a la población solicitante.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones, junto con las y los profesionales en Trabajo Social de Pensiones de la CCSS.

3. Incorporar el sustento conceptual y axiológico de los Enfoques de derechos humanos, del curso de vida, género y multicultural para enriquecer la Teoría del Programa del RNC y responder a la implementación de la Agenda 2030.

3.1 Para efectos de colocar la equidad (entre las personas destinatarias) como criterio medular del RNC, se han de incorporar los enfoques (i.e. derechos humanos, inclusión social, inclusión financiera, sistemas integrales de protección social, etc.) que posibiliten conceptualizar la operativa desde ópticas que propicien la inclusión y la equidad. Para ello se sugiere:

- Construir (con los actores involucrados -internos y externos- del Programa) el marco conceptual y axiológico en materia de derechos humanos, curso de vida, género y multiculturalidad del RNC.
- Incorporar este marco explícitamente en la Teoría del Programa.
- Ajustar los procedimientos sustantivos y estandarizados del RNC en correspondencia con el marco construido, de manera que haya congruencia con la operativa del Programa.
- Diseñar un paquete instruccional para la formación de las personas funcionarias del Programa en materia de derechos humanos, curso de vida, género y multiculturalidad a fin de que puedan implementar sus acciones de acuerdo con los procedimientos del Programa.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones, junto con el área, subáreas de pensiones a nivel regional.

4. Mejorar la articulación entre los diferentes actores institucionales (i.e. Conapdis, Conapam, INAMU, PANI, CONAI e IAFA) de acuerdo con la estructura de coordinación propuesta para *Puente al Desarrollo* como estrategia de atención a las poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema.

4.1 Implementar con los actores involucrados en la atención de la población objetivo del RNC las estrategias de encuentro para la toma de decisiones y acciones, de acuerdo con su rol en la respuesta nacional definida en *Puente al Desarrollo*.

4.2. Determinar de forma conjunta con los actores involucrados, la cobertura y atención articulada de los problemas asociados a cada una de las poblaciones beneficiarias de la ley, de tal forma que, además de su inclusión por la cobertura normativa, estas personas accedan a esquemas adicionales de atención que les permitan, cuando corresponda, una movilización económica y social ascendente.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones, junto con el Área, Subáreas de Pensiones a nivel Regional y las y los funcionarios que laboran en pensiones.

Además, se requiere el apoyo del IMAS, las direcciones y oficinas regionales de instituciones como Conapdis, Conapam, INAMU, PANI, CONAI, IAFA, etc.

5. Analizar la viabilidad técnica, funcional y financiera que posibilite un modelo integrado de los regímenes de pensiones (IVM y RNC)

5.1 Alcanzar un nivel de madurez organizacional o evolución del Programa, dada la visión institucional de que el modelo de pensiones a futuro debe considerar la integración de los Regímenes del IVM y del RNC como una solución integral.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones, junto con el Área, Subáreas de Pensiones a nivel Regional y las y los funcionarios que laboran en pensiones.

6. Consolidar una propuesta técnica de sostenibilidad en el corto y mediano plazo de recursos complementarios que permitan asegurar la capacidad del RNC de transitar de manera escalonada, hacia la atención del 100% de la demanda, es decir, procurar un sistema de financiamiento del fondo con la capacidad de universalizar el servicio

6.1 El diseño de un esquema que permita utilizar los recursos del IVM y del RNC cuando el posible beneficiario ha cotizado, pero no ha logrado las condiciones para su pensión contributiva, mejorando la cobertura y la solvencia del fondo.

6.2 Un mayor aporte fiscal que sustente la cobertura de las poblaciones con disfrute de beneficios y prestaciones del régimen no contributivo de pensiones.

6.3 La creación de impuestos directos a bienes y servicios “no saludables”, tasas o aportes de entrada a turistas extranjeros.

6.4 El desarrollo de un modelo de cobertura no contributiva basada en el presupuesto nacional en lugar de fondos específicos con límite de suma.

6.5 La reorientación o redistribución de los recursos asignados a otras instituciones o programas que han mostrado menos eficiencia en la atención de la pobreza y de la pobreza extrema.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones junto con el Área y Subáreas de Pensiones a nivel Regional.

En un segundo nivel, se requiere el apoyo de la Junta Directiva de la CCSS y de la Gerencia Financiera.

7. Realizar un estudio que permita determinar la demanda actual y proyectada por una pensión del RNC básica, particularmente en el ámbito de la vejez

7.1 Establecer los escenarios actuariales para la sostenibilidad del régimen no contributivo de pensiones en el mediano y largo plazo, de tal forma que se estimen los recursos necesarios, el crecimiento en la capacidad instalada y el aumento en los montos de la pensión para incrementar el nivel adquisitivo de las personas adultas mayores beneficiarias, dado el cambio demográfico y la ampliación esperada en la demanda de servicios de salud especializados para este grupo poblacional. Esto contribuirá en la definición de las metas actuales y futuras para responder adecuadamente a la demanda de este beneficio social en el tiempo. Tal y como lo establece la norma, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, junto con Mideplan son responsables de la coordinación, estudio y aprobación de los programas que presenten las instituciones encargadas de la ejecución de estos.

7.2 Posicionar ante el Mideplan la necesidad de que la Gerencia de Pensiones sea parte de los actores que participan en la definición de las metas consignadas en los PNDIP, correspondientes al RNC.

Actores responsables: La Gerencia de Pensiones, específicamente la Dirección de Administración de Pensiones junto con el Área y Subáreas de Pensiones a nivel Regional.