

**TOMO I**

**INFORME FINAL**

**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



## Índice

<b>Lista de acrónimos y abreviaturas.....</b>	<b>7</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>II. Teoría del Programa.....</b>	<b>12</b>
2.1. Contexto del problema.....	12
2.2. Contexto amplio.....	20
a. Alineación con la política pública .....	20
b. Alineación con la planificación organizativa .....	22
2.3 Contexto de la intervención .....	24
2.4. Actores involucrados.....	27
2.5. Cadena de resultados .....	41
<b>III. Diseño de evaluación.....</b>	<b>46</b>
3.1. Alcance y objetivos de la evaluación .....	46
3.2. Matriz de evaluación: criterios y preguntas de evaluación.....	49
3.3. Enfoque metodológico y técnicas aplicadas .....	56
a. Técnicas de recolección de datos e información .....	58
b. Técnicas de análisis de datos e información.....	59
c. Aspectos para la recolección y análisis de datos: unidades de estudio, muestra, recursos, entre otros .....	59
3.4. Proceso de ejecución de la evaluación .....	67
3.5. Principales limitaciones para el logro del objetivo de la evaluación.....	68
<b>IV. Hallazgos.....</b>	<b>70</b>
4.1. Criterio Calidad.....	70
4.2. Criterio Cobertura.....	110
4.3. Criterio Equidad .....	126
4.4. Criterio Sostenibilidad .....	144
<b>V. Conclusiones.....</b>	<b>154</b>
<b>VI. Recomendaciones .....</b>	<b>163</b>
<b>VII. Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas.....</b>	<b>167</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>168</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Costa Rica: Personas ocupadas con empleo informal. Primer trimestre 2017-2020 .....	16
<b>Figura 2.</b> Costa Rica: Porcentaje de hogares en pobreza multidimensional, julio 2017 - julio 2020 .....	16
<b>Figura 3.</b> Árbol de problemas del Programa RNC.....	19
<b>Figura 4.</b> Objetivos del Programa RNC .....	24
<b>Figura 5.</b> Distribución de pensiones del Programa RNC, según tipología. 2019.....	27
<b>Figura 6.</b> Actores estatales del Programa RNC.....	39
<b>Figura 7.</b> Cadena de Resultados del Programa RNC.....	45
<b>Figura 8.</b> Evaluación Programa RNC: Tipología.....	46
<b>Figura 9.</b> Evaluación Programa RNC: Criterios .....	48
<b>Figura 10.</b> Evaluación Programa RNC: Endosatarios jurídicos del RNC, periodo junio 2017 - junio 2020.....	62
<b>Figura 11.</b> Evaluación Programa RNC: Endosatarios físicos del RNC, periodo junio 2017 - junio 2020.....	63
<b>Figura 12.</b> Características demográficas de las PAM del Programa RNC, periodo junio 2017 – junio 2020.....	65
<b>Figura 13.</b> Evaluación Programa RNC: Características de las PAM entrevistadas.....	66
<b>Figura 14.</b> Evaluación Programa RNC: distribución de la muestra de PAM, por provincia, periodo junio 2017 – junio 2020.....	66
<b>Figura 15.</b> Evaluación Programa RNC: Tiempo de disfrute del beneficio de la muestra de PAM, periodo junio 2017 – junio 2020.....	67
<b>Figura 16.</b> Evaluación del Programa RNC: Proceso seguido para operacionalizar la evaluación	68
<b>Figura 17.</b> Evaluación del Programa RNC: Opinión sobre la articulación de los procesos de entrega de beneficios entre unidades tramitadoras de la CCSS .....	71
<b>Figura 18.</b> Evaluación Programa RNC: Análisis de solicitud de pensión por vejez aprobada y denegada sin Trabajo Social del RNC, plataformistas.....	76
<b>Figura 19.</b> Evaluación Programa RNC: Análisis de solicitud de pensión por vejez aprobada y denegada con informe social y valoración médica del RNC, analistas.....	77
<b>Figura 20.</b> Evaluación Programa RNC: Uso del Sinirube por parte de las jefaturas, plataformistas, analistas y revisoras de sucursales y oficinas centrales de la CCSS .....	81
<b>Figura 21.</b> Evaluación Programa RNC: Beneficios del uso del Sinirube en el proceso de trámite de pensiones ordinarias .....	82
<b>Figura 22.:</b> Evaluación Programa RNC: Áreas de mejora para aprovechar los beneficios del Sinirube.....	84

<b>Figura 23.</b> Evaluación del Programa RNC: El Sinirube aporta a la calidad del proceso de entrega de los beneficios.....	86
<b>Figura 24.</b> Evaluación Programa RNC: condicionantes de la gestión del otorgamiento de pensiones, desde la percepción de los actores internos.....	87
<b>Figura 25.</b> Evaluación Programa RNC: Diferencias entre las unidades tramitadoras de pensiones ordinarias, según profesionales en Trabajo Social .....	92
<b>Figura 26.</b> Evaluación Programa RNC: Motivos por los que las PAM beneficiarias solicitaron la pensión.....	94
<b>Figura 27.</b> Evaluación Programa RNC: Trámite de pensión, según la percepción de las PAM....	95
<b>Figura 28.</b> Evaluación Programa RNC: Nivel de satisfacción con el trámite de pensión, según las PAM beneficiarias .....	95
<b>Figura 29.</b> Evaluación Programa RNC: Insatisfacción con el trámite de pensión, según las PAM beneficiarias, por provincia .....	97
<b>Figura 30.</b> Evaluación Programa RNC: Satisfacción con el trámite de pensión, según las PAM beneficiarias, por provincia .....	98
<b>Figura 31.</b> Evaluación Programa RNC: Elementos que influyen en los tiempos del trámite de pensiones ordinarias, desde la perspectiva de las personas funcionarias de la CCSS.....	100
<b>Figura 32.</b> Evaluación Programa RNC: Aprovechamiento de los productos por parte de las PAM beneficiarias .....	102
<b>Figura 33.</b> Evaluación Programa RNC: trámite de pensiones del RNC en las unidades tramitadoras de la CCSS, según las personas representantes de organizaciones endosatarias ..	105
<b>Figura 34.</b> Cantidad de pensiones aprobadas en el RNC, según tipología. Periodo junio 2017- junio 2020.....	114
<b>Figura 35.</b> Proporción de pensiones aprobadas en el RNC, según tipología. Periodo junio 2017- junio 2020.....	115
<b>Figura 36.</b> Número de pensiones ordinarias y Ley N° 8769 vigentes. Periodo junio 2017- junio 2020. ....	118
<b>Figura 37.</b> Programa RNC: Casos pendientes acumulados y por región. Periodo junio 2017- junio 2020.....	119
<b>Figura 38.</b> Programa RNC: Días promedio de resolución del trámite de solicitud por tipo de pensión. Periodo junio 2017- junio 2020 (en días naturales).....	120
<b>Figura 39.</b> Proporción de la distribución de la meta de nuevas pensiones por región. Periodo junio 2017- junio 2020 .....	122
<b>Figura 40.</b> Programa RNC: Demanda comparativa, según tipología. Periodo junio 2017- junio 2020 .....	123
<b>Figura 41.</b> Programa RNC: demanda y casos pendientes. Periodo junio 2017 - junio 2020.....	124

<b>Figura 42.</b> Programa RNC: tendencia de la aprobación de pensiones en función de las metas del PNDIP para el RNC. Periodo junio 2017 - junio 2020.....	124
<b>Figura 43.</b> Comportamiento de las pensiones del RNC otorgadas en función de las metas del PNDIP para el RNC. Periodo junio 2017 - junio 2020.....	125
<b>Figura 44.</b> Evaluación del Programa RNC: Se consideran las particularidades de la población beneficiaria en la entrega de los beneficios .....	129
<b>Figura 45.</b> Evaluación del Programa RNC: Las particularidades de la población en el proceso de entrega de los beneficios, según la perspectiva las personas funcionarias de sucursales y oficinas centrales .....	130
<b>Figura 46.</b> Evaluación del Programa RNC: Factores que generan inequidad en el acceso al RNC .....	131
<b>Figura 47.</b> Programa RNC: Pensiones ordinarias acumuladas a diciembre de cada año. Periodo 2017-2020 .....	132
<b>Figura 48.</b> Evaluación del Programa RNC: Articulación de los beneficios con la oferta programática de otras instituciones .....	135
<b>Figura 49.</b> Evaluación del Programa RNC: Motivo de presentación de recursos de amparo contra el Programa RNC de Pensiones. Período junio 2017 – mayo 2020 .....	138
<b>Figura 50.</b> Evaluación del Programa RNC: regiones en las que se atiende población indígena .	142
<b>Figura 51.</b> Evaluación del Programa RNC: Protocolos de atención específicos para las personas indígenas .....	142
<b>Figura 52.</b> Programa RNC: Monto presupuestado vs. Monto ejecutado, y Tasa de ejecución. Periodo 2016 - 2020.....	146
<b>Figura 53.</b> Distribución de la meta de nuevas pensiones del RNC por unidad administrativa (2019) .....	149
<b>Figura 54.</b> Programación de pensiones, periodo 2019-2022.....	152

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Marco normativo del Programa RNC.....	20
<b>Tabla 2.</b> Población objetivo del Programa RNC.....	25
<b>Tabla 3.</b> Posición de los actores involucrados del Programa RNC .....	28
<b>Tabla 4.</b> Clasificación de los actores involucrados del Programa RNC.....	30
<b>Tabla 5.</b> Evaluación Programa RNC: Marco evaluativo .....	49
<b>Tabla 6.</b> Evaluación Programa RNC: Distribución de las respuestas a la encuesta dirigida a personas funcionarias de la CCSS.....	60

<b>Tabla 7.</b> Evaluación Programa RNC: Distribución de las respuestas a la encuesta dirigida a organizaciones endosatarias .....	61
<b>Tabla 8.</b> Evaluación Programa RNC: Determinación de la muestra de PAM beneficiaria.....	64
<b>Tabla 9.</b> Evaluación del Programa RNC: Parámetros de calidad desde la perspectiva de las personas funcionarias de la CCSS.....	73
<b>Tabla 10.</b> Evaluación Programa RNC: acciones de mejora para la entrega de beneficios, según la percepción de las personas representantes de organizaciones endosatarias .....	106
<b>Tabla 11.</b> Tiempo promedio de respuesta nacional acumulado, en días naturales, período 2014-2019.....	115
<b>Tabla 12.</b> Evaluación del Programa RNC: Número de casos por sucursal de la CCSS contra la que se presentó el recurso. Período junio 2017 - mayo 2020 .....	139

## Lista de acrónimos y abreviaturas

Acrónimos y abreviaturas	Significado
CCI	Comisión de Calificación de la Invalidez
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CdR	Cadena de Resultados
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
DCI	Dirección de Calificación de la Invalidez
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
EDUS	Expediente Digital Único en Salud
EE	Equipo Evaluador
EG	Equipo Gestor
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
FIS	Ficha de Información Social
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
GAM	Gran Área Metropolitana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVM	Invalidez Vejez y Muerte
LP	Línea de Pobreza
MH	Ministerio de Hacienda
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PAI	Plan Anual Institucional
PAM	Personas Adultas Mayores
PCP	Parálisis Cerebral Profunda
PEI	Plan Estratégico Institucional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
RNC	Régimen No Contributivo
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado



Acrónimos y abreviaturas	Significado
SIP	Sistema Integrado de Pensiones
Supen	Superintendencia de Pensiones
TP	Teoría del Programa
UCR	Universidad de Costa Rica

## I. Introducción

En el presente documento, se muestra el informe final de la Evaluación del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Este proceso evaluativo, se generó en el marco de la contratación -por parte de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y el 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).

En el año 1975 se creó el Programa de RNC, como un régimen adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, con cobertura nacional, debido a que se identificó la necesidad de establecer un programa de pensiones -bajo la administración de la CCSS- para las personas en condición de pobreza. Así, el objetivo general de esta intervención 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; mientras que sus objetivos específicos responden a:

1. Otorgar Pensiones del Régimen No Contributivo a todos aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales en el país, y menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional se encuentran en pobreza o pobreza extrema y que cumplan los requisitos reglamentarios correspondientes, dando prioridad a la población adulta mayor.
2. Otorgar Pensiones vitalicias a las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele u otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad y que se encuentren en necesidad de amparo económico por parte del Estado.

De esta forma, la población objetivo del Programa RNC corresponde a personas adultas mayores (PAM), personas en condición de invalidez, personas viudas, personas menores de edad (PME) huérfanas y personas en condición de indigencia. En este sentido, es pertinente acotar que este proceso evaluativo se centró, específicamente, en la población adulta mayor, entre otras razones, porque representan el mayor porcentaje de personas beneficiarias del régimen.

Es oportuno señalar que esta evaluación fue de carácter formativo y se enfocó en los procesos del Programa RNC, la normativa que regula el otorgamiento de las pensiones, las personas

beneficiarias mayores de 65 años, el personal de la Dirección Administrativa de pensiones del RNC, junto con el personal de sucursales administrativas, áreas de salud y la Dirección de Calificación de la Invalidez, esto durante el período de implementación del Programa (junio 2017 – junio 2020).

El objetivo general de la **Evaluación de procesos del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)** fue “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”. Para ello, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Valorar la calidad de los procesos de gestión y el aprovechamiento de los beneficios;
- b) Estimar la cobertura actual en relación con la población beneficiaria delimitada por Ley y su reglamentación;
- c) Identificar las capacidades de gestión del Programa para garantizar la equidad de acceso de poblaciones vulnerabilizadas en la entrega de los beneficios del RNC;
- d) Valorar la capacidad del Programa para ofrecer, en el corto y mediano plazo, beneficios de acuerdo con los criterios de equidad, calidad y cobertura.

Los criterios que orientaron este proceso fueron: calidad, cobertura, equidad y sostenibilidad. Además, esta evaluación tuvo la particularidad, consecuente con la coyuntura nacional e internacional relacionada con la propagación del virus SARS-CoV-2, de realizar un uso extendido de recursos virtuales para efectuar la recopilación y validación de información, recurriendo a talleres y entrevistas virtuales (utilizando la plataforma digital Zoom y Teams), encuestas digitales autoadministradas y entrevistas telefónicas; esto sumado al amplio esfuerzo de revisión y análisis documental.

En cuanto a la estructura y contenidos centrales del informe, se construyeron los siguientes capítulos:

- **Contexto y Teoría del Programa:** se detalla el contexto en el que se origina la intervención, el problema social al que pretende dar respuesta, el marco normativo que sustenta su accionar y los actores sociales -internos y externos- que inciden en el desarrollo del Programa RNC. Además, se amplía y somete a discusión la Teoría del Programa, así como la lógica causal de la intervención mediante la cual, se describe su funcionamiento, sus bienes y servicios (productos) y sus resultados (de efecto e impacto).
- **Diseño de la evaluación:** se aborda, el diseño de la evaluación y el conjunto de aspectos metodológicos que hicieron posible su desarrollo. En este mismo segmento, se describe el

proceso de levantamiento y procesamiento de los datos, técnicas e instrumentos para el levantamiento y análisis de datos, parámetros de valoración, junto con las diferentes fuentes de información utilizadas. Además, se muestra el marco evaluativo, las principales limitaciones del proceso de evaluación y la metodología empleada, así como sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación.

- **Hallazgos:** se presentan los hallazgos de la evaluación, evidenciando, a partir de la triangulación y análisis de información procedente de distintas fuentes, aplicando los criterios establecidos de calidad, cobertura, equidad y sostenibilidad.
- **Conclusiones:** se explica en función de las interrogantes evaluativas, las principales ideas a la que se llega después de considerar una serie de datos o circunstancias planteadas en el apartado de hallazgos, en función de los criterios y los resultados teóricos del programa.
- **Recomendaciones:** se proponen una serie de líneas de acción en función de las conclusiones, por medio de ideas fuerza que pretenden facilitar el uso de la evaluación en las unidades administrativas involucradas en el Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones.
- **Buenas prácticas y lecciones aprendidas:** se incluyen una serie de consideraciones adicionales relacionadas con descubrimientos del proceso evaluativo que pueden contribuir a mejorar la intervención en función de los aprendizajes internos de los gestores del programa, las interrelaciones entre las organizaciones involucradas y sus propios procesos, así como al aprendizaje que permitiría moldear, mediante procesos de gestión del conocimiento, una serie de enseñanzas propias de la institución así como del equipo de evaluación.

Finalmente, el contenido de este informe resultó fundamental para posibilitar la identificación de puntos de encuentro o desencuentro, nutriendo y, a su vez, privilegiando, una lectura abarcadora de las posibilidades y potencialidades del Programa RNC.

## II. Teoría del Programa

### 2.1. Contexto del problema

Según puede constatarse en la información disponible, tanto en fuentes primarias como secundarias, el problema social que se atiende mediante el Programa RNC, se asocia con la **necesidad de amparo económico inmediato (materializado en las definiciones de pobreza vigentes en el país)** de personas adultas mayores, hombres y mujeres viudas; personas menores de edad huérfanas, personas en condición de invalidez e indigencia.

Previo a su creación (en 1975), se realizó un análisis sobre la condición nacional y se identificó que parte importante de la población costarricense, vivía en condiciones de pobreza y, un alto porcentaje, no había cotizado en su vida laboral para una pensión dentro de los regímenes contributivos de pensiones existentes. Esto a su vez, provocaba que las familias de estas personas vivieran en situación de pobreza cuando su proveedor llegaba a la vejez o se encontraba imposibilitado de seguir trabajando (Ballesteros y Camacho, 2005, citado por Desaf, 2019).

Para efectos de discutir más a fondo las relaciones causales del problema social por el cual se creó -y se mantiene- el Programa RNC, se planteó este tema en el Taller de Reconstrucción de la Teoría del Programa (TP)<sup>1</sup> derivándose de éste que<sup>2</sup> las situaciones de pobreza de las PAM están mediadas -entre otras- por la **existencia (o no) de redes de apoyo**, la **configuración de sus núcleos familiares** y las **relaciones de dependencia económica**. Sobre esta última, una de las personas participantes del taller afirmó que:

... el Código de Familia establece que hay una responsabilidad de los hijos hacia los padres, de los nietos hacia los abuelos [SIC] y etcétera, etcétera. Está establecido claramente en el Código de Familia... nosotros incluso somos muy flexibles porque entregamos pensiones, independientemente de si el hijo tiene una responsabilidad... (Comunicación personal, 2021)

---

<sup>1</sup> En el cual participaron personas funcionarias de la Dirección de Pensiones -Oficinas Centrales- y Jefaturas de las Subáreas de Gestión de Pensiones en las cinco Regiones de la CCSS, junto con las personas del EG-Desaf y el EE-Cicap/UCR. Este taller se realizó el viernes 5 de febrero de 2021.

<sup>2</sup> Ver Tomo II, Anexo 2 en el que se muestra la cartografía social realizada en el Taller de Reconstrucción de la Teoría del Programa.

En esta línea se indicó que, algunas personas adultas mayores, evitan solicitar apoyo económico a sus familiares (particularmente a hijos e hijas) por “dignidad”<sup>3</sup> y, al no disponer de una pensión, su opción es depender económicamente de terceras personas. Asimismo, se enfatizó en que, parte de esta población se encuentra en situación de abandono -tanto por parte de sus redes de apoyo como por algunas organizaciones del sector público- y vulnerabilidad (Comunicación personal, 2021).

Cuando en los núcleos familiares hay desempleo, la pensión es la fuente de recursos para atender las necesidades básicas de todas las personas que los conforman. Sobre esto se observa una tendencia más marcada en el caso de las PAM<sup>4</sup> (Comunicación personal, 2021).

En el caso de las PAM dependientes del trabajo agrícola se indicó que, algunos hijos e hijas, no continúan laborando dentro de este sector económico lo cual, puede repercutir en que las y los adultos mayores no puedan continuar realizando estas labores -por ausencia de apoyo a razón de su edad, por condiciones de salud o por falta de insumos-. Asimismo, se observa que sus actividades agrícolas son de subsistencia y no se producen excedentes para su comercialización (Comunicación personal, 2021).

En esta línea, si bien el RNC caracteriza a su población destinataria de forma reglamentaria, se reconoce que el problema afecta -o puede hacerlo- a diferentes sectores sociales que, por circunstancias adversas, pueden cambiar su condición socioeconómica. Además, que a nivel nacional si bien la vulnerabilización de las PAM es generalizada, existen poblaciones específicas “que no son debidamente escuchadas o atendidas” como la población indígena o la inmigrante:

Casos específicos como los anteriores, tienen mayor prevalencia en zonas rurales como en las Regiones Brunca, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Chorotega, así como en las cercanías de Pérez Zeledón, Turrialba y Talamanca. Los flujos estacionales de trabajo y la marginalidad de las zonas rurales hacen de estos lugares centros de demanda del servicio. (Comunicación personal, 2021)

De acuerdo con Universidad de Costa Rica/CCP (2020) el proceso de envejecimiento es cada vez más marcado en las comunidades inmigrantes, sobre todo en las personas provenientes de

---

<sup>3</sup> Se conserva esta expresión (de uso reiterado por parte de las PAM entrevistadas) en correspondencia con el enfoque de esta evaluación en donde se privilegia una visión de “abajo hacia arriba” que privilegie un análisis que revele cómo las intervenciones configuran la vida de las personas afectadas (ver apartado 3.3. de este informe) y esto pasa por recuperar en el informe sus propias expresiones.

<sup>4</sup> También en las pensiones por PCD las cuales no son parte del objeto de esta evaluación.

Nicaragua -población que se destaca por la magnitud de los flujos y los plazos de permanencia en el país-. En consonancia con lo señalado por la fuente de la CCSS, afirma que las y los nicaragüenses de 65 años y más, tienen una presencia relativa importante en las regiones fronterizas (Huétar Norte 22%, Huétar Atlántica 12% y Chorotega 10%), dado que su ingreso, mayoritariamente, se da por tierra; además las personas habitantes fronterizas conservan interrelaciones (históricas y frecuentes) sociales, culturales y económicas. Su inserción laboral tiende a ser en ocupaciones de menor calificación y con bajos salarios y, al mismo tiempo, sus hogares suelen ser extensos y extendidos lo cual, les permite disminuir el costo de vida en Costa Rica; condiciones que de igual manera implica a las PAM.

En cuanto a las PAM indígenas, se indica que el nivel de envejecimiento para este grupo es ligeramente mayor al promedio del país. Es importante afirmar que “Un 11 % de personas de 65 años y más no hablan lengua autóctona; en contraste con un 5% que sí la habla”. Además, las PAM que se autodenominan como indígenas -en mayor proporción- viven fuera de sus territorios y precisamente, esta lejanía de sus comunidades se traduce en una mayor demanda de atención por parte de las organizaciones estatales (Universidad de Costa Rica/CCP, 2020, p. 27).

Si bien la atención estatal está marcada por los compromisos internacionales que el país ha suscrito, como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (aprobada en Costa Rica mediante la Ley N° 9394 de 2016), de acuerdo con el II Informe de estado de situación de la persona adulta mayor se requiere conocer mejor las demandas de las PAM vulnerabilizadas -como las indígenas, campesinas, afrodescendientes, migrantes, sexualmente diversas, etc.- a fin de garantizar sus derechos (Universidad de Costa Rica/CCP, 2020, p. 27).

En cuanto a las condiciones de pobreza, **¿es la persona que solicita una pensión del RNC “pobre”?** o **¿es la pobreza una condición del hogar?** De acuerdo con la discusión que se generó en el Taller de Reconstrucción de la TP, es el hogar -en su conjunto- el que vivencia estas situaciones, por lo tanto:

...aunque nosotros le demos la pensión al adulto [SIC] mayor, el hogar sigue siendo pobre o el grupo familiar sigue siendo pobre. Y eso realmente es un tema que nos obliga a que, cuando damos una pensión a un adulto [SIC] mayor, deberían de entrar todas las demás instituciones para agregar valor al adulto mayor [SIC]... (Comunicación personal, 2021)

En hogares en condición de pobreza, la pensión de la PAM se torna parte del ingreso para satisfacer las necesidades de quienes los integran; de manera que la PAM no necesariamente

mejora sus propias condiciones. Asimismo, aumenta el riesgo de que personas familiares o allegadas ejerzan violencia patrimonial contra esta población (Comunicación personal, 2021).

Por otra parte, además de las causas de la necesidad de amparo económico inmediato, se asocia con las **condiciones laborales** y el que **no hayan cotizado en ningún régimen contributivo** por desempleo o por su inserción informal al mercado laboral.

La cotización a los regímenes contributivos "...no supera el 65 por ciento. Quiere decir que hay un 35 por ciento de la PEA<sup>5</sup> que no cotiza. Ese 35

por ciento de la PEA que no cotiza, es la que en un horizonte de tiempo va a ir moviéndose -como una ola- generando presiones de demanda en el Régimen No Contributivo..." (Comunicación personal, 2021).

De acuerdo con datos del PEN, en 2017 el porcentaje de cobertura de la PEA por seguro de pensiones era de un 62,6% (2018, p. 48) y el empleo informal en Costa Rica entre 2017-2020, de acuerdo con los datos del INEC, se estimó según se muestra en la Figura 1:

**¿Cuáles son las razones por las cuáles una persona no logra tener una pensión contributiva?**

1. La informalidad: referida a un empleo de muy baja calidad.
2. Las decisiones que las personas toman a lo largo de la vida como: defraudar al fisco y al seguro social - no afiliarse como trabajador independiente o negociar con el patrono para no ser incluido en planilla.
3. El paso de una economía basada en actividades agrícolas a una basada en servicios: los cambios en el mercado de trabajo provocan que mucha gente salga de la formalidad y caigan en la informalidad...

**"El RNC es como esa olla que recoge todo lo que no pudo resolver el sistema formal"**

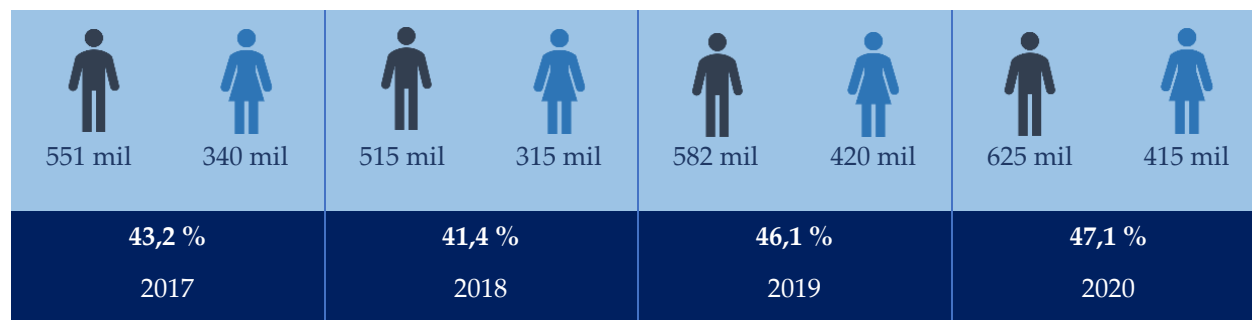
(Comunicación personal, 2021):

---

<sup>5</sup> Población Económicamente Activa (PEA).



**Figura 1.** Costa Rica: Personas ocupadas con empleo informal. Primer trimestre 2017-2020

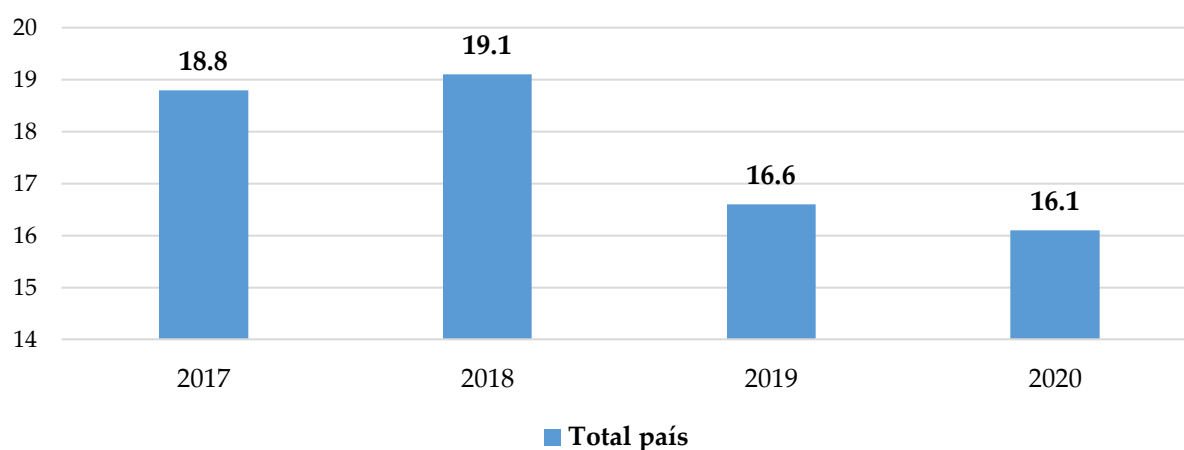


Nota: Datos de INEC 2017a, 2018a, 2019a y 2020a.

Como resultado del taller, también se evidenció que el problema se asocia con la falta de oportunidades en el acceso a la educación y al trabajo -o a la pérdida de este último- en una etapa de vida avanzada de las personas trabajadoras que impide su vinculación a los procesos formales de empleo y cotización, lo cual los excluye del Sistema de IVM de la CCSS.

Aunado a lo anterior, se enfatizó en que las condiciones de pobreza en el país han generado mayor demanda de pensiones ordinarias del Programa RNC; pese a que, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) entre 2017-2020, y de acuerdo el método de pobreza multidimensional, el porcentaje de hogares pobres en Costa Rica ha disminuido (Figura 2).

**Figura 2.** Costa Rica: Porcentaje de hogares en pobreza multidimensional, julio 2017 - julio 2020



Nota: Datos de INEC 2017b, 2018b, 2019b, 2020b.

Por su parte, el *II Informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica*, apunta a que en el año 2018

...un 17% de los hogares de personas adultas mayores se clasificaba como pobres (68 606 hogares), mientras para el total, la incidencia de pobreza multidimensional es de 20% (298 630 hogares) ...si los hogares de personas adultas mayores tienen una mayor probabilidad de ser propietarios de una vivienda, se esperaría que tengan un valor más ventajoso en la dimensión habitacional de la pobreza multidimensional y, como consecuencia, tienen menores niveles de pobreza en los indicadores de las dimensiones mencionadas. (Universidad de Costa Rica/CCP, 2020, p. 37)

Por último, el informe mencionado refiere que, durante el período 2008-2020, hubo “pocos cambios en las características socioeconómicas de las personas adultas mayores” (Universidad de Costa Rica/CCP, 2020, p. 44) y que la reducción en la brecha de ocurrencia de la pobreza entre los hogares de personas adultas mayores y el resto de los hogares se debe, principalmente, a “una mayor incidencia de pobreza en el resto de los hogares, más que por una disminución entre los hogares de personas adultas mayores” (ídem).

Según consta en las memorias anuales de la CCSS, los recursos del RNC se han concentrado en la población que experimenta las condiciones anteriormente descritas:

- En 2017 cerca del 54% de las pensiones nuevas se otorgaron a personas en pobreza extrema y el 45% en condición de pobreza (CCSS, 2017c).
- En 2018, el monto de las pensiones del RNC tuvo modificaciones con la intención de que las personas beneficiarias tuvieran mayor capacidad adquisitiva y, por lo tanto, mejorar la satisfacción de sus necesidades básicas (CCSS, 2018c).
- En esta misma línea, en abril 2019, el monto de las pensiones ordinarias del RNC aumentó, pasando de ₡78 000 a ₡82 000 (CCSS, 2019b), lo que representa la inversión anual de ₡7 500 millones según nota de prensa de la CCSS (2019a).

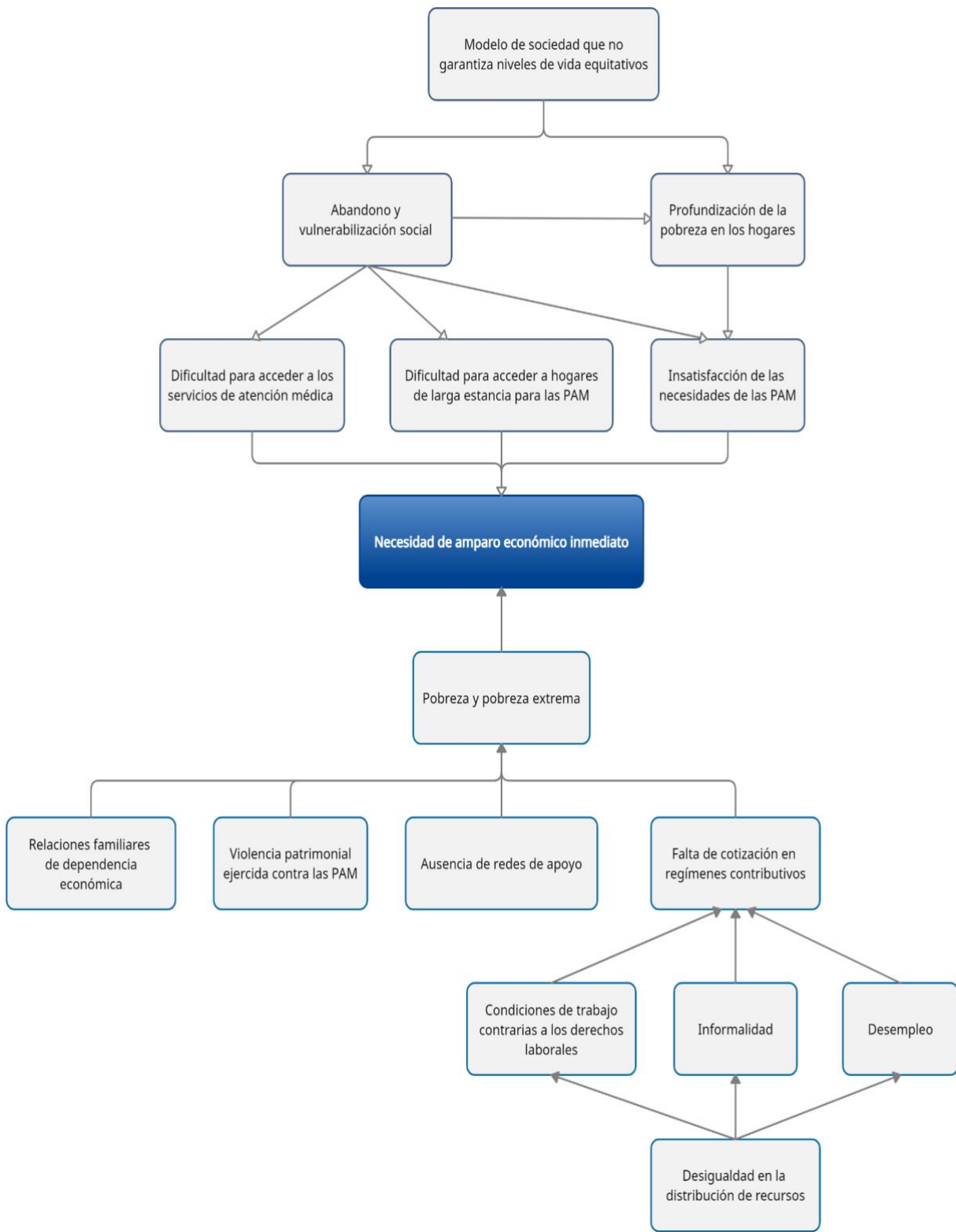
A manera de síntesis, el problema social que atiende el Programa tiene sus orígenes en la desigualdad que se ha expresado particularmente en el acceso a la calificación para al trabajo y la formalidad que posibilite la cotización en regímenes contributivos, asociado con ingresos inequitativos. Por ejemplo, en 2017 el salario de las personas calificadas era 2,5 veces mayor que el de las no calificadas; y los salarios del trabajo formal era 2,7 mayor que el de las y los trabajadores informales. Asimismo, la pérdida de empleos experimentada en este año se

concentró en las poblaciones más vulnerables -entre las que figura las personas no calificadas- (PEN, 2018).

Si bien, cada una de sus poblaciones beneficiarias tiene particularidades, las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad social son un factor transversal, exacerbadas por una pobreza dinámica de la que entran y salen hogares dependiendo de la situación laboral de quienes los integran, en donde juega un importante papel el desempleo y la informalidad; aunado al crecimiento de la desigualdad de ingresos como indica el PEN (2020).

Las repercusiones de este problema, al igual que sus causas, son múltiples y complejas, entre ellos puede enfatizarse en la exclusión e inequidad, la insatisfacción de necesidades y la sistemática imposibilidad de disfrutar plenamente sus derechos. Además, se prevé como problemática adicional en el corto y mediano plazo que, a causa del desempleo y el cierre de empresas provocadas por la pandemia por COVID-19, una demanda no proyectada incrementará la carga sobre el RNC, por la población afectada por esta situación, provocando una presión adicional sobre los servicios (prestaciones y beneficios) que entrega este programa. Finalmente, en la Figura 3, se sintetiza la lógica causal del problema social atendido mediante el Programa RNC.

Figura 3. Árbol de problemas del Programa RNC



## 2.2. Contexto amplio

### a. Alineación con la política pública

La alineación del Programa con la política pública se materializa mediante dos instrumentos en particular. Por un lado, el marco jurídico que explicita las decisiones estatales para el abordaje de la pobreza y la vulnerabilidad social, así como las potestades y condiciones que rigen su implementación; por otra, el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) que materializa las prioridades y estrategias gubernamentales para cada cuatrienio. Respecto a la normativa, el Programa se gestiona y operacionaliza, en apego al marco jurídico vigente que se sintetiza en la Tabla 1:

**Tabla 1.** Marco normativo del Programa RNC

<b>Norma legal de creación del Programa:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662; modificada por Ley N° 8783 en ALCANCE N° 42 de La Gaceta N° 199 del 14 de octubre del 2009.</li><li>- Ley de Pensión vitalicia para personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda, N° 8769, que reforma la Ley N° 7125, del 24 de enero de 1989 (Del 01/09/2009, La Gaceta N° 201 del 16/10/2009, se modifican el artículo 1 y 2, acerca de los requisitos y montos otorgados a las personas con parálisis cerebral profunda).</li><li>- Ley General de Control Interno, N° 8292.</li><li>- Ley de Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), N° 9137 y su Reglamento.</li></ul>
<b>Otra normativa<sup>6</sup>:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Reglamento Del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones. Aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 14 de la sesión N° 8278, celebrada el 28 de agosto de 2008, modificado mediante artículo 17 de la sesión N° 8602 de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, celebrada el 27 de setiembre del 2012 y publicado en La Gaceta N° 214 de fecha 06 de noviembre del 2012 y modificado en el artículo 7 de la sesión N° 8907, celebrada el 25 de mayo de 2017, publicado en el alcance N° 158 de la Gaceta N° 123 del 29 de junio de 2017.</li></ul>

---

<sup>6</sup> En 2020 se generan una serie de reformas reglamentarias del Programa RNC que entraron a regir en el mes de agosto; se aclara que el objeto de esta evaluación se enmarca temporalmente entre **junio 2017 y junio 2020**, por lo que se trabajará con la normativa vigente en dicho período.

Este Reglamento, regula los beneficios, el régimen financiero, la administración, el control y la modalidad de las prestaciones, así como todos los demás aspectos del Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico).

- “Instructivo para el trámite y control de las pensiones por Vejez, Invalidez, Viudez, Orfandad, e Indigencia” del Programa Régimen No Contributivo, publicado en La Gaceta del 07 de noviembre de 2017.

En cuanto a las políticas de gobierno, el RNC al ser un programa de asistencia social administrado por la CCSS, según el ente encargado de su implementación, se gestiona de acuerdo con las políticas públicas para el sector social procedentes del Poder Ejecutivo; por lo tanto, su accionar está alineado con las directrices establecidas en el PNDIP (CCSS, 2020a). Asimismo, en la reforma al Reglamento del 2017, se afirmó que los montos de las pensiones del RNC se definen en función de “...la disponibilidad de recursos y las políticas de cobertura del Gobierno” (CCSS, 2017d).

Para el año 2017, según se consigna en la Memoria de la CCSS, la tendencia de incremento en la cobertura del RNC -a partir del 2007- era constante con lo cual, se cumplía el objetivo de la Administración Solís Rivera orientado a la atención de un mayor número de personas en necesidad de amparo económico inmediato (CCSS, 2017c). Específicamente:

En lo que respecta al programa Régimen No Contributivo de Pensiones, el número total de pensiones ordinarias acumuladas al mes de diciembre 2017 fue de 112.784, lo que representa un crecimiento porcentual, con respecto a diciembre 2016, de un 4.30%. **Este crecimiento es producto de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 relacionado con la disponibilidad de recursos otorgados a este Programa** y el esfuerzo y coordinación a nivel nacional, con la clara consigna de incrementar la cobertura de dicho Régimen de Pensiones a la población en pobreza extrema, según lo que estableció la estrategia Plan Puente al Desarrollo. (CCSS, 2017c, p. 140) [Resaltado no es del original]

A diciembre de 2018, el número total de pensiones ordinarias acumuladas fue de 115 466 lo cual, significó un crecimiento porcentual -con respecto a diciembre 2017- de un 2,4%. De igual manera, este aumento en las pensiones del RNC, fue producto de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015 – 2018, la disponibilidad de recursos y la coordinación a nivel nacional (CCSS, 2018c).

Por su parte, en el PNDIP (2019-2022), también se propuso un aumento sostenido en la meta anual de pensiones ordinarias del RNC lo cual, equivalía a 20 000 nuevas durante el período; esta cifra buscaba mejorar la atención de la demanda del Programa y mantener un ritmo creciente en su

cobertura. Para ello, la Junta Directiva de la CCSS<sup>7</sup> autorizó a la administración, a desarrollar las acciones correspondientes para atender lo dispuesto en el PNDIP y se aprobó aumentar la meta a 5 000 nuevas pensiones (CCSS, 2019b).

Al finalizar el 2019, el total de pensiones ordinarias acumuladas fue de 125 971, es decir un crecimiento porcentual -con respecto a diciembre 2018- de un 5,3% de acuerdo con la CCSS, este crecimiento fue el resultado de lo señalado en el PNDIP, la disponibilidad de recursos y la coordinación a nivel nacional; esfuerzos abocados al incremento de la cobertura del RNC a la población en pobreza extrema, según lo establecido en la Estrategia Plan Puente al Desarrollo (CCSS, 2019b). Así el Programa RNC recibió 156 000 millones de colones del Fodesaf en 2019 - 24,2% del Fondo- y según datos de la Enaho se reportan cerca de 99 825 personas adultas mayores beneficiarias (Mata y Trejos, 2020).

#### b. Alineación con la planificación organizativa

A nivel más operativo, a lo interno de la CCSS ente administrador del RNC, se observa una alineación con lo que la planificación nacional indicaba. Específicamente la revisión de los Planes Anuales Institucionales (PAI) del período de estudio (2017-2020) expresan explícitamente esta correspondencia.

En el PAI 2017 y el 2018, se afirmó que se consideró el 100% de las metas del PND 2015-2018, de manera que se contribuía al logro, tanto de los objetivos sectoriales como de los proyectos de la Agenda de Fortalecimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2015-2018 (CCSS, 2017; CCSS, 2018).

La relación de las metas del PND y PEI con los proyectos de la Agenda de Fortalecimiento, por cuanto de las veintitrés metas contempladas en el PND, dieciséis están relacionadas con catorce proyectos de la misma. En cuanto al PEI, de las quince metas, catorce tienen afinidad con siete proyectos de la Agenda. En consecuencia, el PAI 2017 cuenta con 21 proyectos de la Agenda de Fortalecimiento, evidenciando un alineamiento entre la planificación de mediano plazo y la operativa. (CCSS, 2017, p. 17)

En el PAI 2018, se indicó que la distribución por programa presupuestario, de las 40 metas programadas; 31 se encuentran en el Programa de Atención Integral a la Salud de las Personas, dos en Atención Integral de las Pensiones, cinco en Conducción Institucional y **dos en el Régimen No Contributivo** (CCSS, 2018b).

---

<sup>7</sup> En sesión 9016, del 14 de febrero 2019.

En ambos PAI (2017 y 2018), para el RNC, se destacó la previsión para otorgar 315 pensiones ordinarias nuevas por mes, con un monto promedio estimado en €78 000<sup>8</sup>, tanto para el 2017 como para el 2018 (CCSS, 2017b; CCSS, 2018b).

Al igual que en los anteriores, en el PAI 2019, se consideró el 100% de las metas del PNDIP 2019-2022, y se incorporaron metas de interés institucional vinculadas con el cumplimiento de los objetivos del PEI y otros planes. La distribución por programa presupuestario, de las 46 metas programadas, 33 se centraban en el Programa de Atención Integral a la Salud de las Personas, una en el de Atención Integral de las Pensiones, 11 en Conducción Institucional y **una en RNC** (CCSS, 2019d).

En una línea similar, el PAI 2020 se diseñó en correspondencia con el 100% de las metas del PNDIP 2019-2022 y el PEI 2019-2022. Se especifica que

...el total de metas han sido distribuidas en los ejes del Plan Estratégico Institucional, a saber: Eje 1: Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad (08 metas), Eje 2: Prestación de los Servicios de Salud y Pensiones con Oportunidad y Calidad (25 metas), Eje 3: Sostenibilidad del Seguro Social (10 metas), Eje 4: Innovación y Mejora Continua de la Prestación de los Servicios (16 metas) y una meta de resultado alineada a los 4 ejes anteriores. (CCSS, 2020c, p. 2)

Para este mismo año, en la Ficha Descriptiva del Programa RNC para el 2020, se indicó que "Las prioridades de la Administración Alvarado Quesada (prioridad cantonal, Estrategia Puente al Desarrollo e Índice de Pobreza Multidimensional): El Régimen No Contributivo forma parte de la Estrategia Puente al Desarrollo únicamente en las tipologías de vejez e invalidez, de acuerdo con los Protocolos establecidos, sin que hasta el momento se haya definido una meta cuantitativa para el período (CCSS, 2020b).

---

<sup>8</sup> Lo cual correspondía a las últimas propuestas de aumento, según oficio DAE-465- 16 del 30/05/2016 (CCSS, 2017) y oficio DAE-661-17 del 04/09/2017 (CCSS, 2018 PAI).



## 2.3 Contexto de la intervención

Desde la creación del Fodesaf, se vislumbró la necesidad de establecer un programa de pensiones -bajo la administración de la CCSS- para las personas en condición de pobreza. Así el RNC se creó en 1975 como un régimen adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, con cobertura nacional. El Programa, tiene por objetivos los siguientes (Figura 4):

**Figura 4.** Objetivos del Programa RNC

---

### Objetivos

**General:** Proteger a 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.

---

**Específico 1:** Otorgar Pensiones del Régimen No Contributivo a todos aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales en el país, y menores de edad, quienes a pensar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional se encuentran en pobreza o pobreza extrema y que cumplan los requisitos reglamentarios correspondientes, dando prioridad a la población adulta mayor.

---

**Específico 2.** Otorgar Pensiones vitalicias a las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele u otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad y que se encuentren en necesidad de amparo económico por parte del Estado.

---

Nota: Información de CCSS (2020b).

Asimismo, en el marco de su creación y como parte de los programas sociales selectivos financiados con el Fodesaf, se consignó en la Ley N° 5662 que:

Del fondo se tomará un 20% para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que la misma administra. La reglamentación

correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios, quedará a cargo de dicha institución. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1974, artículo 4)

De acuerdo con la Ley N° 8783 -refiriendo al Fodesaf- se indica que "...se tomará al menos un diez coma treinta y cinco por ciento (10,35%) para el financiamiento del Régimen no contributivo de pensiones por el monto básico que administra la CCSS" (Asamblea Legislativa, 2009, art, 4).

Según el Reglamento del Programa RNC -reformado en 2017- para ser pensionado(a) de este régimen la Administración confirmará que la persona solicitante se encuentra en estado de necesidad de amparo económico inmediato. Para ello, debe verificar los siguientes aspectos (CCSS, 2017):

- a. Que la persona solicitante, no sea pensionada de algún régimen contributivo o no contributivo existente.
- b. Que la persona solicitante se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema, según la Ficha de Información Social (FIS) o la Ficha de Integración Social del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (Sinirube), las cuales serán revisadas de oficio por la Administración.

Específicamente, en la Teoría del Programa se define la población objetivo del RNC en función de cinco grupos, según se detalla en la Tabla 2:

**Tabla 2.** Población objetivo del Programa RNC

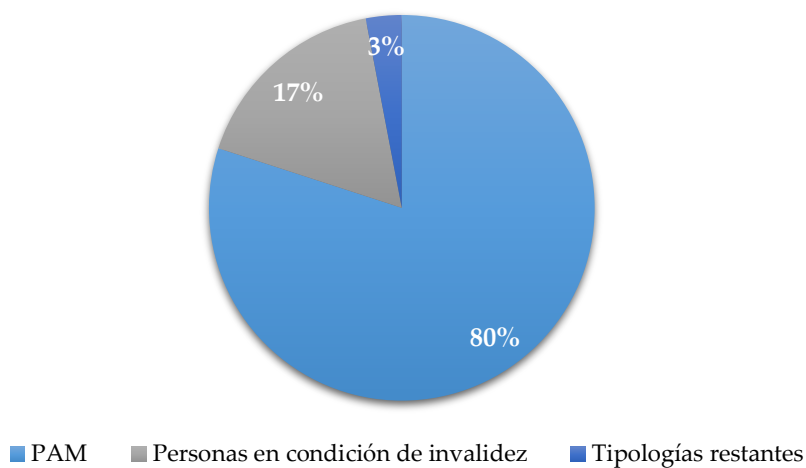
Tipología	Descripción
<b>Personas Adultas Mayores (PAM)</b>	Personas con 65 o más años que se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema. Son el grupo de atención prioritaria para el Programa RNC.
<b>Personas en condición de invalidez</b>	Toda aquella persona que, por debilitamiento de su estado físico o mental, perdiera dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general. Cuando la persona solicitante es mayor de 18 años, se evaluará en función de su capacidad para generar ingreso y que, por tal motivo, no pudiese obtener una remuneración suficiente para velar por sus necesidades básicas de subsistencia.  En el caso de las PME, en función que requiera de cuidados especiales y apoyo del Estado para mejorar su calidad de vida.
<b>Personas viudas</b>	Personas cuya situación económica cambió sustancialmente por el fallecimiento de su cónyuge o compañero(a) de hecho -según lo establecido

Tipología	Descripción
	<p>en el artículo 242 del Código de Familia- quedando en una situación de pobreza o pobreza extrema al momento del deceso. Deben <b>cumplir al menos una</b> de las siguientes condiciones:</p> <p>i) con al menos 55 años y menos de 65 años.</p> <p>ii) menores de 55 años con hijos e hijas menores de 18 años, o con hijos e hijas entre 18 y 21 años que se encuentren estudiando en educación formal o técnica, que no laboren e integren grupo familiar con la persona viuda.</p> <p>La persona solicitante podrá iniciar el trámite en cualquier momento siempre y cuando, posterior al fallecimiento, no haya establecido una convivencia, ni se haya casado después de la unión que sustenta la solicitud de pensión por viudez.</p>
<p><b>Personas Menores de Edad (PME) huérfanas</b></p>	<p>PME que carece de padre y madre.</p> <p>i) En el caso de las personas huérfanas no reconocidas legalmente por el padre, cumplirán este requisito con sólo acreditar el fallecimiento de la madre.</p> <p>ii) Personas huérfanas entre 18 y 21 años siempre y cuando: se encuentren estudiando en educación formal o técnica, no laboren.</p>
<p><b>Personas en condición de indigencia</b></p>	<p>Son aquellas personas que, por razones culturales y sociales, se les imposibilite incorporarse a un trabajo remunerado estable, quienes no cuentan con redes de apoyo familiar, ni soporte económico de otras instituciones, ni medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia.</p> <p>Para efectos corroborar este perfil, se consideran aspectos como:</p> <p>i) Que tenga dificultades para incorporarse a las actividades productivas, lo que no le permita tener una actividad económica remunerada. No se considera una actividad económica, la que recibe la persona solicitante de la caridad (persona que “pide”).</p>

Nota: información de CCSS (2017e); CCSS (2019c).

Según la CCSS, las pensiones aprobadas en el año 2019 se distribuyeron entre los cinco grupos que conforman la población objetivo del Programa, como se muestra en la Figura 5.

**Figura 5.** Distribución de pensiones del Programa RNC, según tipología. 2019



Nota: Datos de CCSS (2019).

La información anterior, se ajusta a la priorización de las PAM en el marco de los objetivos del Programa (particularmente en el específico 1, tal cual puede observarse en la Figura 4); siendo esta tipología la que creció en mayor medida en términos absolutos (1 748 pensiones) entre diciembre 2017 y el mismo mes en el 2018 (CCSS, 2019b). Es importante considerar que este aumento está condicionado por lo que Mata y Trejos señalan: "... la población adulta mayor que requiere del programa (población objetivo) crece más rápido que la capacidad del programa para atender nuevos beneficiarios" (2020, pp. 33-34).

#### **2.4. Actores involucrados**

Para efectos del análisis de los actores involucrados en la implementación del Programa RNC de la CCSS -específicamente del componente de pensiones ordinarias- inicialmente, se clasifican según su posición en torno a la intervención, según la propuesta de Mideplan (2017), tal cual se muestra en la Tabla 3:

**Tabla 3.** Posición de los actores involucrados del Programa RNC

Posición	Actor en RNC
<p>- <b>Población afectada por el problema:</b> Aporta posibles soluciones; se convierte en la población meta de la intervención, en tanto se prevé que obtenga un beneficio o mejoría en función del problema.</p>	<p>- Personas costarricenses y extranjeras residentes y personas menores de edad que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato (en condición de pobreza y pobreza extrema), no se encuentren cubiertas por los regímenes de pensiones existentes en el país. La normativa específica cinco poblaciones: personas adultas mayores; personas inválidas; personas viudas en desamparo; personas huérfanas y personas indigentes.</p>
<p>- <b>Relacionados con las causas del problema:</b> Se requiere que sean partícipes en la solución.</p>	<p>- Empleadores que no cumplen con sus deberes como patronos. - Personas trabajadoras que aceptan empleos informales o realizan sus actividades (como trabajador independiente o en un emprendimiento propio) de esta forma. - Familias que no figuran como redes de apoyo para las PAM.</p>
<p>- <b>Entes públicos responsables de la intervención:</b> cumplen funciones de planificación, presupuesto, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación.</p>	<p>- La Unidad Ejecutora es el <b>Área de Gestión de Pensiones del Régimen No Contributivo</b> de la Dirección de Administración de Pensiones de la Gerencia de Pensiones de la CCSS. - <b>Dentro de la CCSS</b>, también figuran otros actores internos como: las sucursales administrativas y otras unidades relacionadas, por ejemplo, el Área de Trabajo Social, la Comisión Calificadora del Estado de la Invalidez y las Áreas de Salud.</p>
<p>- <b>Entes o socios estratégicos en la implementación de la intervención:</b> proveen servicios complementarios para la implementación de la intervención.</p>	<p>- <b>Desaf:</b> Mediante el 10,35% de los ingresos totales del Fodesaf, conforme con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformada por la Ley N° 8783 del 13 de octubre de 2009 que financia al RNC. - <b>IMAS:</b> Acredita la condición de pobreza, mediante el análisis de la ficha de Información social (FIS). Además, el órgano encargado de crear y articular el Sinirube.</p>

Posición	Actor en RNC
	<p><b>Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube):</b> Según la Ley N° 9137, es un órgano de desconcentración máxima y personería jurídica instrumental adscrito al IMAS, cuya Dirección Ejecutiva se encuentra dentro de la estructura organizacional del IMAS. Está conformado por todas las instituciones del Estado con competencias en la ejecución de programas sociales.</p> <p><b>Endosatarios:</b> La figura del endosatario, pueden ser personas (físicas o jurídicas) que se encargan de retirar, administrar y utilizar la pensión únicamente en beneficio de la persona pensionada.</p> <p>Para el caso de personas que vivan en residencias de larga estancia, de previo debe firmarse el Convenio Caja-Hogares (para el caso de las personas jurídicas<sup>9</sup>).</p>

Nota: Información de CCSS (2017e); CCSS (2020a).

Para ampliar la mirada en cuanto a la caracterización de los actores involucrados en función de distinguir sus relaciones y niveles de poder, se ha adaptado la propuesta de Tapella (2007) según se sintetiza en la Tabla 4. Cabe destacar que, para su construcción, se trianguló la información obtenida mediante la revisión y análisis documental, con los aportes del Taller de Reconstrucción de la Teoría del Programa en la que participaron jefaturas de pensiones de la CCSS, cuyo trabajo se asocia con la gestión del RNC.

---

<sup>9</sup> **Reglamento de RNC** “Si el pensionado vive en alguna institución pública o privada reconocida por el Estado, el monto de la pensión podrá entregarse a la institución pública o privada correspondiente para que lo utilice en la atención de éste. Lo anterior, siempre que exista un convenio entre la Caja y la institución respectiva. Por parte de la Caja, dicho convenio deberá suscribirse por la Dirección de Administración de Pensiones o la Dirección Regional de Sucursales, según corresponda” (p. 8).

**Tabla 4.** Clasificación de los actores involucrados del Programa RNC

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
Sociedad civil	<p><b>Población objetivo:</b> Personas en desamparo económico no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes (prioritariamente PAM).</p>	<p>- Una pensión del RNC que le permita satisfacer sus necesidades y posicionarse en su entorno familiar: sentirse “útil” al aportar en su hogar.</p> <p>- Aseguramiento: acceso a la salud.</p> <p>- Hogar de larga estancia: requisito para acceder -la diferencia la paga CONAPAM-.</p>	<p>- Por su posición (Tabla 3), no disponen de ningún tipo de recurso en cuanto a la implementación del Programa.</p>	<p>- Satisfacer sus necesidades y carencias en el acceso a servicios básicos, en condiciones de vulnerabilidad asociadas con la pobreza y la pobreza extrema.</p>	A favor	Bajo

<sup>10</sup> **Relaciones predominantes:** A favor -relaciones de confianza y colaboración mutua-; indeciso/indiferente; en contra -relaciones de conflicto- (Tapella, 2007, p. 6).

<sup>11</sup> **Niveles de poder:** Alto -alta influencia sobre los demás actores-; medio -mediana influencia sobre los demás actores-; bajo -no hay influencia sobre los demás actores-. (Tapella, 2007, p. 6).

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
<b>Sociedad civil</b>	Familias de las PAM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aporte económico<sup>12</sup>.</li> <li>- Mejorar la calidad de vida del núcleo familiar (bienestar).</li> <li>- Que su familiar PAM esté asegurada y acceda a los servicios de salud de la CCSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando son red de apoyo, los recursos son simbólicos de acompañamiento en trámite de la pensión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfacer sus necesidades y carencias en el acceso a servicios básicos, en condiciones de vulnerabilidad asociadas con la pobreza y la pobreza extrema.</li> </ul>	A favor	Bajo
<b>Sociedad civil</b>	Endosatario físico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio eficiente y cobertura óptima por parte del RNC.</li> <li>- Entrega de los beneficios.</li> </ul>	Logísticos	Los compromisos que asumen para suplir las necesidades de la persona pensionada.	A favor	Bajo
<b>Sector privado</b>	<u>Endosatario jurídico</u> : por ejemplo, las residencias de larga estancia (“Hogares de ancianos”).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos financieros para brindar los servicios a las PAM y mejorar</li> </ul>	Logístico operativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso del recurso público.</li> <li>- Comunicación CCSS y CONAPAM.</li> </ul>	A favor	Bajo

<sup>12</sup> Según apuntaron en uno de los grupos de trabajo del Taller de Reconstrucción de la Teoría el Programa, esto se manifiesta de dos formas: A. aquellos núcleos familiares que dejan de lado su responsabilidad en cuanto a constituirse en redes de apoyo y velar por la satisfacción de las necesidades de las PAM en desamparo económico y que, una vez la persona tiene una pensión, les violentan patrimonialmente. B. Aun constituyéndose en redes de apoyo, mediante el ingreso de la pensión satisfacen necesidades de quienes conviven con la persona pensionada, no sólo las de la beneficiaria.



Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
		<p>las condiciones de vida de la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener los convenios con la CCSS<sup>13</sup>.</li> <li>- Servicio eficiente y cobertura óptima.</li> <li>- Entrega de los beneficios.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad instalada para la atención de las personas beneficiarias.</li> <li>- Sostenibilidad en localidades particulares (zonas rurales).</li> </ul>		
<b>Sector privado</b>	Empleadores y personas trabajadoras.	<p>- Cumplir con lo que dispone la Ley N° 8783, artículo 15.</p> <p><b>Cuando son parte del problema:</b> Bajar sus gastos de operación, estableciendo relaciones laborales al margen de la legislación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los empleadores (públicos y privados) que cumplen con lo indicado en la Ley N° 8783, aportan al financiamiento del Fodesaf. Además, a la CCSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfrentar las crisis económicas que puedan afectar sus actividades productivas y mantener sus planillas.</li> </ul>	Indiferente	Medio

<sup>13</sup> NOTA PARA EL PROGRAMA: es un operador muy eficiente.

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
		laboral, al impuesto sobre la renta, a la protección social y demás prestaciones asociadas con el empleo (preaviso al despido, vacaciones anuales pagadas, licencia pagada por enfermedad, etc.) <sup>14</sup> .				
<b>Organización estatal/ autónoma</b>	CCSS: Gerencia de Pensiones; Dirección Administrativa de Pensiones; Área de Gestión de Pensiones; Subáreas de Pensiones a nivel regional y Oficinas Centrales; Unidades Tramitadoras de Pensiones y Comisión	- Administrar de manera óptima el Programa complemento del IVM. - Eficiencia: unificar el modelo; asignación de recursos para el otorgamiento;	- Los provenientes de: Fodesaf y leyes específicas. - Plataforma del servicio. - Estructura organizacional y capacidad institucional, estratégica,	- Impacto en la población beneficiaria. - Incremento en la cobertura en la población en condición de pobreza y en las personas que han perdido su	A favor	Alto

<sup>14</sup> Sobre la situación descrita por las personas participantes del Taller de Reconstrucción de la Teoría del Programa, en cuanto a la vinculación de estos actores con la conformación del problema que atiende el Programa RNC, y para darle consistencia, esta redacción se basa en (OIT, 2003).

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
	Calificadora de la Invalidez.	<p>que se asignen correctamente los recursos con los procesos adecuados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la calidad del Programa en todo el país.</li> <li>- Asegurar la sostenibilidad del Programa en términos financieros.</li> <li>- Brindar acceso a la salud.</li> <li>- Satisfacción, al saber que se aporta al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.</li> <li>- Llegar a la población que requiere la pensión (“invisibles”).</li> </ul>	logística y operativa.	<p>estabilidad laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cálculo preciso de la demanda de la población.</li> <li>- Disponer del financiamiento requerido.</li> </ul>		
<b>Poder Ejecutivo/Ministerio</b>	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones	- Cumplir con lo que le compete	- Los concernientes al FODESAF.	- Formalidad del empleo.	A favor	Alto

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
	Familiares ( <b>Desaf</b> ) del MTSS.	según la Ley N° 8783. - Acceso de los diferentes grupos de beneficiarios a pensiones y salud. - Atención de la población objetivo en tiempo y forma.		- Aumento no planificado en la demanda y contracción en los ingresos. - Falta de consolidación fiscal del Gobierno Central. - Estabilidad de las fuentes de financiamiento.		
<b>Poder Ejecutivo/Ministerio</b>	Mideplan.	- Cumplir con su deber de coordinar la acción planificadora del Estado.	- Políticos.	- Impulsar políticas y definir acciones para una mayor eficiencia en los servicios a fin de orientar el desarrollo nacional.	A favor	Alto
<b>Poder Legislativo</b>	Asamblea Legislativa.	- Cumplir con su deber de aprobar el presupuesto, leyes y reformas normativas para el uso de los recursos del Programa RNC.	- Políticos.	- Procurar un financiamiento estable al Programa RNC. - Coyunturas políticas y económicas.	Indiferente	Alto

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
<b>Organización estatal/ autónoma</b>	IMAS.	- Actuar de conformidad con las políticas públicas (del Poder Ejecutivo) para el sector social, según los lineamientos establecidos en el PNDIP.	- La clasificación de la población meta del programa según la valoración de las condiciones de pobreza (FIS). - Mediante las y los cogestores del IMAS, se visitarán las zonas requeridas para identificar y referir a la CCSS los casos de personas que podrían ajustarse a la normativa vigente, para que mediante una gestión abreviada se les pueda otorgar una pensión del RNC.	- Mediante su oferta programática, resolver el problema de la pobreza.	A favor	Alto
<b>Organización estatal/ órgano de desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental</b>	Sinirube (adscrito al IMAS).	- Brindar información para una clasificación acorde a las condiciones de	- Plataforma tecnológica. - Sistema de inteligencia. - Coordinación interinstitucional.	- Incorporación del total de la población en sus registros. - Incorporación de todos los programas al	A favor	Alto

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
		<p>cada grupo familiar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentar al sistema con los datos del programa (FIS).</li> <li>- Actualización de los registros.</li> <li>- Disminuir al máximo las filtraciones y exclusiones de los programas sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilita los registros de las instituciones conectadas.</li> <li>- Agilidad en el funcionamiento de los programas.</li> </ul>	<p>sistema (asegurados por el Estado, MEP, MH).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambios a nivel tecnológico y actualizaciones.</li> <li>- Fortalecimiento de la plataforma (capacidad tecnológica, ampliación).</li> <li>- Sensibilizar y capacitar a los usuarios internos en la plataforma.</li> <li>- Claridad en la definición de la Rectoría del programa (CCSS, Desaf, MH. etc.).</li> </ul>		
<b>Organización estatal<sup>15</sup></b>	Conapam/PANI/MEP.	Trabajo en red para la atención de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas	No definidos, dependen de las posibilidades de articulación con otros actores.	Integración interinstitucional.	A favor/Indiferente	Bajo

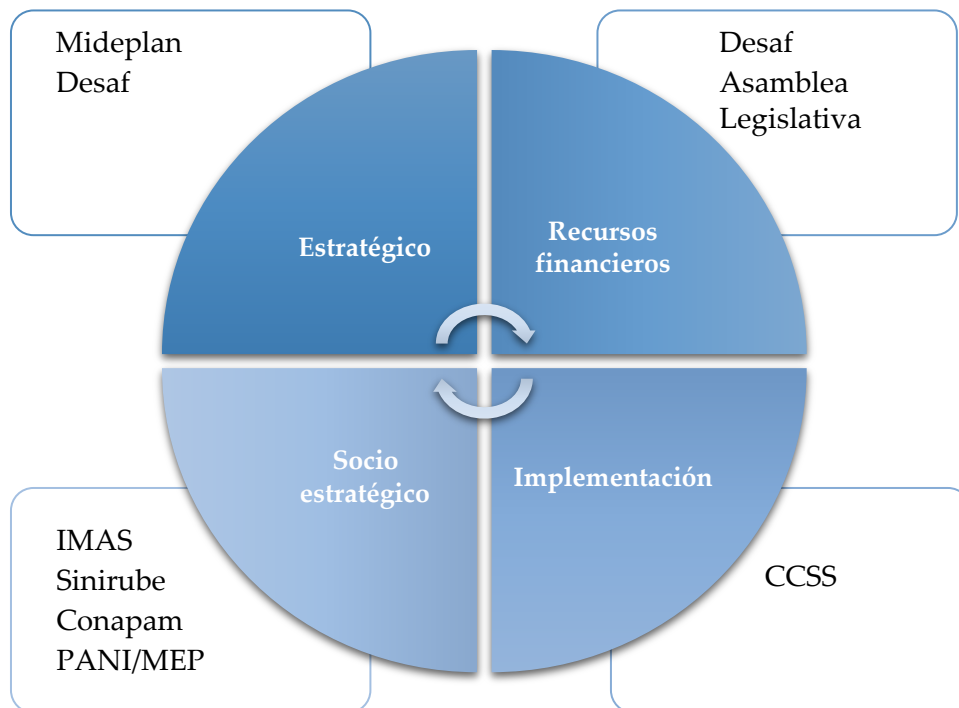
<sup>15</sup> **Conapam**, es un órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República. El **PANI**, es una organización autónoma y el **MEP** es un Ministerio del Poder Ejecutivo.

Grupo de actores sociales	Actores	Intereses	Recursos	Desafíos	Relaciones predominantes <sup>10</sup>	Niveles de poder <sup>11</sup>
		(PAM, NNA, PcD, etc.). - Que se le de pensión a las PAM y Tiene un brazo débil CONAPAM complementar.				

Nota: adaptado de Tapella (2007), con información del Taller de Reconstrucción de la Teoría del Programa (2021), fuentes secundarias revisadas y analizadas como parte de la evaluación.

La información referente a los actores involucrados al RNC, permite inferir que los que muestran niveles altos de poder -excepto Conapam, PANI y MEP- son parte del aparato estatal y pueden ser ubicados en cuatro ámbitos distintos (aunque articulados) de incidencia en el Programa, como se ilustra en la Figura 6:

**Figura 6.** Actores estatales del Programa RNC



No todos los actores con alto nivel de poder muestran una relación a favor del programa, tal es el caso de la Asamblea Legislativa identificado como “indiferente”<sup>16</sup>; combinación poco favorable en tanto en esta instancia se aprueban los recursos financieros requeridos para la entrega de los productos por parte del RNC. Por ejemplo, en julio 2020 se discutió en el seno de la Asamblea un recorte de ¢16 800 millones en la propuesta del presupuesto extraordinario presentado por el

<sup>16</sup> Se ubica a este actor como indiferente, en términos de que su función en términos del RNC es puntual: aprobar el presupuesto nacional (como se indica en el artículo 178 de la Constitución Política) del cual, devienen los recursos del Programa para el financiamiento de las pensiones ordinarias. Más allá de la necesidad de reformar la Ley o aprobar presupuesto respecto a la Asamblea Legislativa como tal, no se obtiene ninguna otra información que pueda permitir la inferencia de una relación dominante “alta” o “baja”. Es importante observar que se hace referencia a la Asamblea Legislativa, no a la Defensoría de los Habitantes que, podría estar interesada de otra manera y que es parte del Poder Legislativo.



Poder Ejecutivo, dentro del cual se rescataron ¢14 000 millones para el Fodesaf (Díaz, 2020. párr. 2).

En esta línea, al observar los intereses que subyacen a estos actores se observa que son complementarios y muestran alineación con la razón de ser del RNC; lo que implica considerar que es factible que, entre éstos, se generen las sinergias requeridas para su gestión, en apego a las responsabilidades que cada una de estas tiene dentro de las estrategias nacionales de atención a las condiciones de pobreza y exclusión social.

En cuanto a los actores socios estratégicos, el estudio de la Defensoría de los Habitantes refiere que:

Es necesario que el CONAPAM participe, en su rol político y técnico, en el proceso de planificación y desarrollo relativo al RNC, para mejorar los resultados alcanzados a través de los planes respectivos e impulsar las decisiones procedentes en aras de revertir las condiciones de pobreza de las personas en la edad de la vejez e ir reduciendo las brechas de la desigualdad en lo tocante a esta población, considerando el cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030. (DRH, 2019, p. 13)

Asimismo, la fuente indica que para efectos del establecimiento de las metas del PNDIP, sus revisiones y futuras formulaciones, se requiere que las instancias competentes sean consideradas (DRH, 2019), como mecanismo articulador de las acciones de los distintos actores sociales involucrados. Lo anterior, cobra especial importancia si se considera que la población objetivo del RNC tiende a crecer más rápido, que la posibilidad estatal de atenderla y esto implica buscar alternativas para que las personas lleguen a la vejez cubiertas por pensiones contributivas (Mata y Trejos, 2020).

En lo que respecta a los actores no estatales, vale la pena enfatizar en que su incidencia en la gestión del Programa es baja, con un rol receptor de los beneficios y escasa posibilidad de ser ubicados como claves para efectos de gestión e implementación del RNC; excepto los empleadores a quienes se les ubica como actores tanto del problema social al que responde el Programa como de la implementación puesto que con sus aportes sostienen el Fodesaf, en cuyo caso su participación si bien es indirecta, puede resultar determinante para la entrega oportuna de los productos y la potencial ampliación de la cobertura del Programa.

Hasta este punto, este ejercicio de explicitación de la lógica interna del Programa RNC, permite afirmar que, tanto el problema social de fondo -al cual ha respondido desde su creación- y las particularidades en cuanto a su expresión concreta en las condiciones vida de las personas; su

alineación con las políticas públicas nacionales para la reducción de la pobreza y la articulación con actores definidos, permite dar cuenta de su relevancia social dentro de la oferta programática del Estado costarricense. En ambos aspectos, queda demostrado que RNC desde su formación, ha sido uno de los instrumentos de política pública más relevantes en materia de atención de las condiciones de pobreza y exclusión social, especialmente para las PAM.

## 2.5. Cadena de resultados

En este apartado, se sintetiza la lógica causal de la intervención mediante la cual, se describe su funcionamiento; sus bienes y servicios (productos) y sus resultados (de efecto e impacto), según se muestra en la Figura 7. El análisis de la Cadena de Resultados (CdR), facilita comprender la manera en que se estableció una secuencia de causas y efectos de la intervención; así como los cambios que se expresan en cada uno de sus niveles los cuales, permiten tanto la definición de sus objetivos -que se espera sean precisos, realistas y medibles- como la formulación de sus metas e indicadores (Mideplan, 2017b).

En el caso de la CdR del Programa, las fuentes tanto primarias como secundarias, dan cuenta de todos los eslabones de la cadena. Los insumos del RNC están dados por Ley<sup>17</sup> (los recursos financieros) y otra normativa (como el Reglamento, los instructivos y manuales) mediante los cuales, se especifican las actividades sustantivas para el trámite de pensiones ordinarias. Asimismo, se detallan otros recursos: materiales, tecnológicos y personal (no exclusivo para pensiones en muchos casos) requerido para su desarrollo.

Respecto a la dotación de recursos financieros -particularmente aquellos que posibilitan el pago de pensiones- es importante recalcar que éstos no son propios de la CCSS, sino que provienen de otras instancias, entre ellos los provenientes de Fodesaf:

En setiembre de cada año, la Dirección General presupuestará el uso de los recursos del Fondo, los que girará conforme lo establezcan esta Ley y sus convenios. Una vez que de conformidad con sus necesidades financieras, la Desaf solicite el traslado de fondos del

---

<sup>17</sup> En insumos, en "Recursos dados por ley", léase: al menos el 10,35% de los ingresos totales del Fodesaf; recursos provenientes de la Ley "Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos." N° 7972; recursos provenientes de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, de conformidad con la Ley N° 8718; transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con la Ley N° 7983; cobro de las multas establecidas por el Código de Trabajo y cualquier otra fuente de financiamiento que se apruebe para estos efectos (CCSS, 2008).

Ministerio de Hacienda, el Ministerio deberá girarlos por doceavos, conforme a la programación financiera, de conformidad con el artículo 43 de la Ley No. 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos... la Desaf deberá girar los montos en forma mensual, de conformidad con los ingresos reales del Fondo y las necesidades planteadas por cada una de las unidades ejecutoras; el primer giro se ejecutará a más tardar el 1º de febrero de cada año. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 200, artículo 14)

Lo anterior, es de suma importancia en términos de explicar la toma de decisiones en función de la asignación de las cuotas de aprobación de nuevos beneficios lo cual, a su vez, se asocia con el cumplimiento de las metas del Programa en el marco de la planificación nacional.

Se observa que la Dirección Administrativa de Pensiones de la CCSS ha estandarizado las actividades sustantivas y complementarias del Programa con el objetivo de homologar los procesos de trámite de pensiones mediante la creación de instructivos y manuales que son ajustados de acuerdo con las disposiciones reglamentarias vigentes. Paralelamente, por medio de la recopilación de información en el marco de esta evaluación, se identifican acciones de capacitación dirigidas a las jefaturas de pensiones en las regiones las cuales, se generan en función de las modificaciones a los procedimientos. Éstas suelen darse a modo de cascada (desde la Dirección a las Sub áreas de Pensiones) para que sean replicadas con las personas funcionarias encargadas de la operativa del RNC.

En esta misma línea, es requerido indicar que las personas que laboran en las distintas unidades tramitadoras en todo el país, no necesariamente se dedican exclusivamente a implementar actividades propias del RNC, sino que dependen de la estructura propia de cada una de ellas y de los servicios adscritos.

Por otra parte, con la reforma del 2017, se incorporó el Sinirube como elemento decisorio en virtud de la certificación de las condiciones de pobreza de las personas solicitantes; lo anterior ha generado modificaciones importantes en la operacionalización de las actividades sustantivas del Programa y en las labores de las personas funcionarias -de manera más notoria las de las y los profesionales en Trabajo Social.

En lo que atañe a los productos del RNC, estos se sintetizan en cuatro -uno de ellos son las pensiones ordinarias- según se muestra en la Figura 7 (CdR). Respecto a las características de estos bienes, es necesario denotar que, en el Reglamento del Programa se explica que

La Junta Directiva de la Caja, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos y la asignación presupuestaria vigente, podrá acordar en cualquier momento la variación de las cuantías que se otorgan en el Programa Régimen no Contributivo...

El monto de la pensión ordinaria del Régimen No Contributivo de Pensiones multiplicado por 1,5 no debe ser mayor al monto de la pensión mínima del Régimen del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. Lo anterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las políticas de cobertura del Gobierno. (CCSS, 2017, artículo 10, 2017d)

Además, en lo que respecta a los productos del RNC y las metas asociadas a éste, en la Ley N° 8783 se especifica que “Los programas financiados por ley específica o convenio, que no se ajusten a los objetivos y las metas de las políticas nacionales de desarrollo y los planes anuales operativos, no podrán recibir recursos provenientes del Fodesaf” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 200, artículo 14).

El encadenamiento de las metas del PNDIP con la operativa del Programa es esencial, dado que al ser la CCSS administradora del RNC no define su cobertura, sino que depende de lo dispuesto en esta herramienta de planificación nacional. Respecto a este elemento, la Defensoría de los Habitantes identificó:

a. Vacíos en la definición de metas del RNC: principalmente por cuanto no existen criterios técnicos que amparen la definición de las mismas, siendo que el número de pensiones a otorgar no responde a la demanda real, dejando sin atención a gran parte de la población objetivo. Se debe destacar que en el establecimiento de metas existe una ausencia del personal técnico que administra el RNC...

e. El Plan Nacional de Desarrollo debe ser revisado y elaborado a partir de esta perspectiva, con una efectiva intervención de todos los actores institucionales que tienen responsabilidad en la toma de decisiones relativas a la vejez y a la pobreza,

mediante los criterios técnicos necesarios, que deben ser considerados por MIDEPLAN. (DRH, 2019, p. 13)

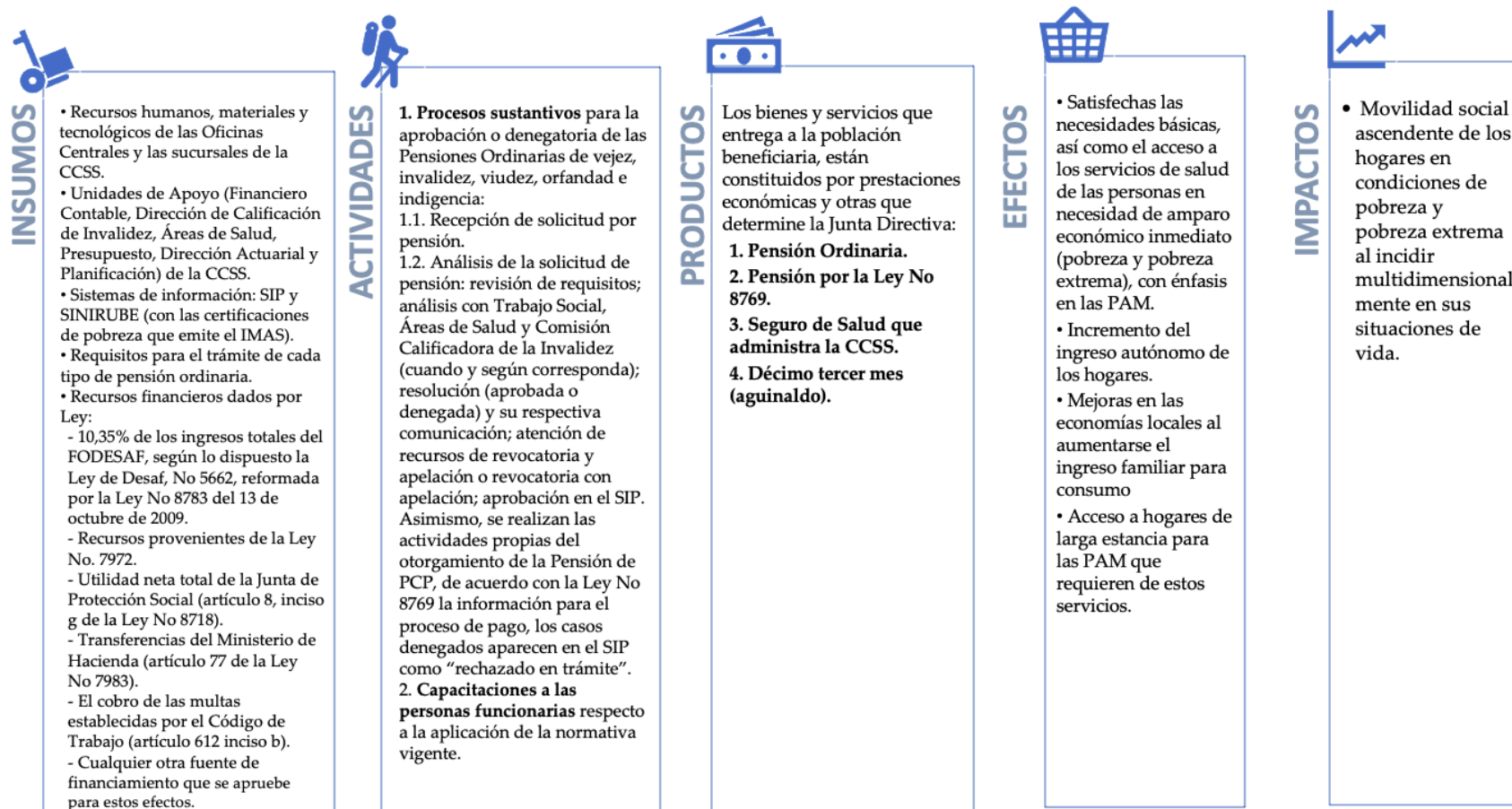
Esta misma fuente recomendó que “En la elaboración de metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, actuales y futuros, reflejar el cumplimiento de los compromisos suscritos por el Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como de protección a la persona mayor” (DRH, 2019, p. 13).

Lo anterior, conduce a referir a los resultados del RNC. Se identifica que la lógica de la intervención guarda correspondencia con la estrategia nacional orientada a la satisfacción de necesidades y mejora de la calidad de vida de las personas en condición de pobreza (por ende, con los resultados país en la materia). Asimismo, en el Taller de Reconstrucción de la Teoría del Programa fue posible identificar efectos que trascienden las unidades “persona” y “hogar”, ubicándolos indirectamente en sus contextos locales.

Pese a ello, los resultados propiamente del Programa tendrían que ser especificados en función de las metas -no necesariamente reducidas a la cantidad de pensiones nuevas por período-, sino en términos de las condiciones de vida de la población objetivo del RNC; por lo que se puede retomar que se requiere disponer de “...los estudios técnicos que consideren el cambio demográfico, el envejecimiento de la población, las necesidades de las personas mayores en pobreza básica y pobreza extrema...” (DRH, 2019, p. 13).

Otros posibles efectos indirectos, positivos generados por esta intervención pueden estar relacionados con: el aprovechamiento del beneficio como medida de inclusión financiera, reconocimiento de la “dignidad” de las personas beneficiarias (como ellas mismas refieren), la independencia económica auto percibida; negativos: la creación de una dependencia de los ingresos derivados de programas estatales en distintos grupos (i.e. viudas jóvenes, personas indigentes de baja edad, entre otros) y el abuso de las personas beneficiarias por grupos o núcleos familiares que se aprovechan del beneficio sin utilizarlo en la satisfacción de las necesidades de las personas destinatarias.

Figura 7. Cadena de Resultados del Programa RNC



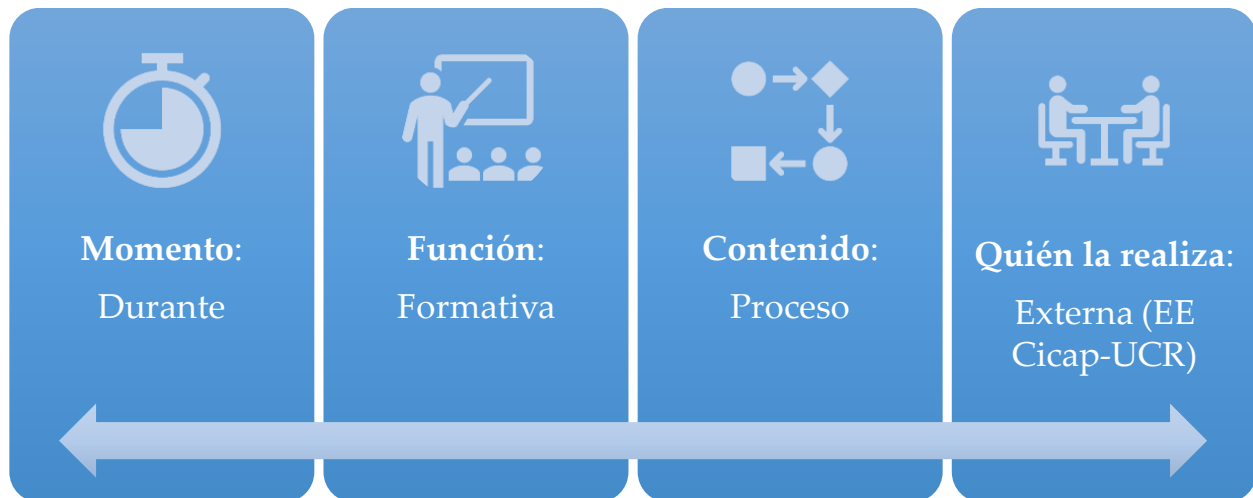
Nota: Información de Desaf (2019), CCSS (2019c), CCSS (2017d).

### III. Diseño de evaluación

#### 3.1. Alcance y objetivos de la evaluación

La evaluación de procesos del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) tiene una función formativa, cuyo fin es brindar información que pueda ser utilizada para revisar y adaptar las actividades y procedimientos para lograr mejores resultados (Airasian, 1968), dado que se ejecuta durante la vigencia del Programa RNC con un enfoque centrado en el uso y por medio de un equipo evaluador externo del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) con el acompañamiento del equipo gestor de la Unidad de Evaluación del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En la Figura 8, se muestra la tipología de esta evaluación.

**Figura 8.** Evaluación Programa RNC: Tipología



Dentro de las características del alcance y delimitación de esta evaluación de procesos se tiene lo siguiente:



**POBLACIÓN:** Personas beneficiarias del RNC, pensiones ordinarias, organizaciones endosatarias, personal que participa en los procesos de gestión de otorgamiento de la pensión.



**UNIDAD DE ESTUDIO:** Procesos del programa RNC-CCSS, normativa que regula el otorgamiento de las pensiones del RNC, personas beneficiarias RNC mayores a 65 años, personal de la Dirección de Pensiones del RNC, personal de sucursales administrativas y Dirección de Calificación de la Invalidez; así como cualquier persona que se considere de interés dentro del proceso.



**TEMPORALIDAD:** Período de implementación del Programa RNC entre junio de 2017 y junio de 2020.



**GEOGRÁFICO:** Cobertura nacional distribuida acorde a la regionalización del programa Régimen No Contributivo de Pensiones, CCSS.



**PRODUCTOS:** Pensiones ordinarias del RNC de la CCSS.

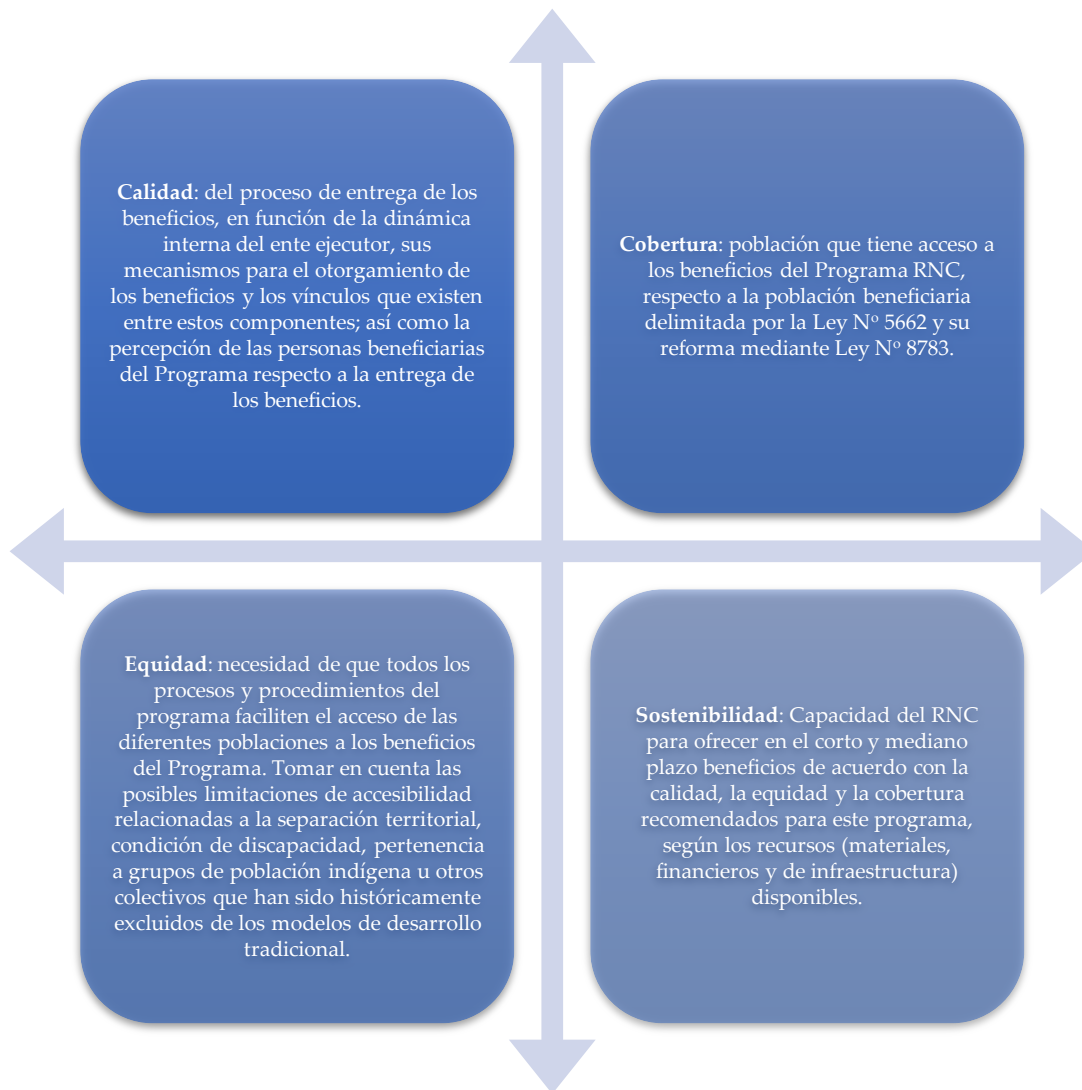
En este contexto, el estudio tiene el **objetivo general** de evaluar la gestión y el aprovechamiento de los beneficios de las pensiones ordinarias del Programa RNC de la CCSS para la identificación de oportunidades de mejora en su gestión, el cual, se estructura en cuatro **objetivos específicos**, a saber:

1. Valorar la calidad de los procesos de gestión y el aprovechamiento de los beneficios.
2. Estimar la cobertura actual en relación con la población beneficiaria delimitada por la Ley y su reglamentación.
3. Identificar las capacidades de gestión del programa para garantizar la equidad de acceso de poblaciones vulnerabilizadas en la entrega de los beneficios del RNC.
4. Valorar la capacidad del Programa para ofrecer, en el corto y mediano plazo, beneficios de acuerdo con los criterios de calidad, equidad y cobertura.

Cada uno de ellos se asocia a criterios de evaluación específicos, cuyo fin es garantizar el marco de análisis y valorativo, en función de los conceptos que se muestran en la Figura 9:



**Figura 9.** Evaluación Programa RNC: Criterios



El **objeto de evaluación** son los procesos de gestión y aprovechamiento de los beneficios del otorgamiento de las pensiones ordinarias del Programa Régimen No Contributivo (RNC) de Pensiones de la CCSS a nivel nacional, 2017-2020. El **problema** se indaga mediante la siguiente interrogante evaluativa: ¿Cómo la gestión de las pensiones ordinarias del Programa RNC influye en la sostenibilidad y cobertura del Régimen y en la calidad y equidad en la entrega de los beneficios?

Al respecto, tal como lo sugiere Mideplan (2017) esta evaluación asegura que dichos criterios “estén vinculados con las preguntas de evaluación, siendo que el abordaje de dichas preguntas permita dar cuenta de la valoración de estos criterios” (p. 34), lo cual se muestra en la siguiente sección.

### 3.2. Matriz de evaluación: criterios y preguntas de evaluación

El marco evaluativo (Tabla 5)<sup>18</sup> tiene preguntas tanto del nivel descriptivo como normativas, cuyo fin es asociarlas a los tres primeros niveles de la cadena de resultados, con el fin comprender los procesos del Programa RNC en sus prácticas y actuaciones, en el contexto evaluativo y dar dirección a la evaluación, al diseño seleccionado de ésta y al enfoque formativo (Morra y Rist, 2009).

**Tabla 5.** Evaluación Programa RNC: Marco evaluativo

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
1. Valorar la calidad de los procesos de gestión y el aprovechamiento de los beneficios.	<b>Calidad:</b> del proceso de entrega de los beneficios, en función de la dinámica interna del ente ejecutor, sus mecanismos para el otorgamiento de los beneficios y los vínculos que existen entre estos componentes; así como la percepción de las personas beneficiarias del Programa respecto a la entrega de los beneficios.	1.1. ¿En qué medida la calidad de los procesos internos del programa se vincula entre sí, a nivel de la Dirección de Administración de Pensiones del RNC, de las Sucursales Administrativas, Dirección de Calificación de la Invalidez de la CCSS?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alineación de los procesos entre la Dirección de Administración de Pensiones del RNC; las Sucursales Administrativas; Áreas de Salud (médicos especialistas) y de la Dirección de Calificación de la Invalidez de la CCSS.</li> <li>- Parámetros de calidad establecidos por el Programa RNC (y su articulación con los objetivos del Programa).</li> <li>- Proceso de entrega: desde el flujo del Programa (el de calificación como</li> </ul>

<sup>18</sup> En el **Anexo 1** se muestra la matriz de operacionalización del marco evaluativo (objeto, problema, objetivos, criterios e interrogantes de evaluación) construido por el EE-Cicap/Ucr con la participación de personas funcionarias de la Dirección Administrativa del RNC de la CCSS y del EG-/Desaf.

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
			<p>potencial beneficiario según Sinirube y la inclusión en planilla) hasta el curso de pago de la pensión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso del Sinirube para el proceso de valoración, asignación y entrega de los beneficios.</li> <li>- Percepción por parte de los actores involucrados internos respecto a la gestión del otorgamiento de Pensiones Ordinarias.</li> </ul>
		<p>1.2. ¿Cómo se percibe la calidad del proceso de trámite de los beneficios por parte de la población beneficiaria del Programa?</p> <p>1.3. ¿Cuál es la percepción de las instituciones y personas endosatarias de la calidad del proceso de pago de los beneficios para la población beneficiaria del Programa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características de la gestión por Sucursal Administrativa de la CCSS: etapas de los procesos, actividades, tiempos de respuesta y responsables de realizar cada una de ellas.</li> <li>- Percepción por parte de las personas beneficiarias, instituciones y personas endosatarias, respecto a la forma en que se obtienen los beneficios; seguimiento al uso de las pensiones.</li> <li>- Aprovechamiento de los beneficios y prestaciones, según las verificaciones que hace Trabajo Social de que los recursos que se</li> </ul>

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
			transfieren se utilicen para la satisfacción de necesidades de las familias.
2. Estimar la cobertura actual en relación con la población beneficiaria delimitada por la Ley y su reglamentación.	<b>Cobertura:</b> población que tiene acceso a los beneficios del Programa RNC, respecto a la población beneficiaria delimitada por la Ley N° 5662 y su reforma mediante Ley N° 8783	<p>2.1 ¿Cuál es el nivel de cobertura actual de las poblaciones señaladas en el artículo 6 del Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones?</p> <p>2.2. ¿En qué medida la relación entre la gestión del RNC y Sinirube posibilita la identificación de las potenciales personas beneficiarias del Programa?</p> <p>2.3. ¿Cómo se relaciona la cobertura actual del programa con las proporciones de la población objetivo en</p>	<p>- Demanda del período para cada una de las poblaciones sujetas de cobertura y el estado final de cada caso (observar cuántos casos están en espera posterior a los 90 días).</p> <p>- Definición conceptual de la población beneficiaria del RNC (persona adulta mayor, persona huérfana, personas con discapacidad, personas en condición de indigencia, etc.) y la razón de ser del Programa RNC.</p> <p>- El uso de Sinirube como insumo para la toma de decisiones por parte del Programa: alineación del proceso y el uso del sistema como herramienta para la selección de personas beneficiarias.</p> <p>- Medición de la cobertura anual del programa (población adulta mayor cubierta por el RNC, respecto al total</p>

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
		<p>cada una de las regiones de planificación de nuestro país en el componente de pensiones ordinarias?</p>	<p>de personas adultas mayores en condición de pobreza (incluidas quienes tienen pensión del RNC) más aquellas que en esta condición, no cuentan con pensión de ningún régimen).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura geográfica de la población beneficiaria atendida y potencial (énfasis en la población adulta mayor). Tasa de crecimiento de la PAM en condición de pobreza y su ubicación geográfica.</li> <li>- Alineación con las metas del PNDIP, Planificación CCSS y otras instancias (Desaf).</li> </ul>
<p>3. Identificar las capacidades de gestión del programa para garantizar la equidad de acceso de poblaciones vulnerabilizadas en la entrega de los beneficios del RNC.</p>	<p><b>Equidad:</b> necesidad de que todos los procesos y procedimientos del programa faciliten el acceso de las diferentes poblaciones a los beneficios del Programa. Tomar en cuenta las posibles limitaciones de accesibilidad relacionadas a la</p>	<p>3.1. ¿De qué manera se incorporan las particularidades de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas en la prestación de servicios por parte del Programa RNC?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operacionalización de los enfoques de derechos humanos -y otros- vigentes (de acuerdo con entes rectores) para la gestión y facilitación del acceso a los beneficios del Programa RNC a poblaciones específicas (personas adultas mayores; personas con discapacidad; niños, niñas y adolescentes en orfandad, personas indígenas, entre otros) en</li> </ul>

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
	<p>separación territorial, condición de discapacidad, pertenencia a grupos de población indígena u otros colectivos que han sido históricamente excluidos de los modelos de desarrollo tradicional.</p>	<p>3.2. ¿Cómo se prioriza la atención de las personas solicitantes en función de las particularidades de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas?</p>	<p>la prestación de servicios por parte del RNC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Factores que podrían incidir en inequidad (ejes de desigualdad) en función de su pertenencia a grupos de población históricamente vulnerabilizados.</li> <li>- Articulación con otras ofertas que atienden a poblaciones específicas: Conapam, IMAS, PANI, Conapdis.</li> <li>- Conceptualización específica de las poblaciones a las que atiende el Programa.</li> <li>- Priorización de las personas beneficiarias (según normativa, directrices, otros que existan para ejecutar los procedimientos).</li> <li>- Criterios de equidad establecidos por la Dirección de Administración de Pensiones del RNC de la CCSS: Prioridad médica (dadas según criterio de las Áreas de Salud (médicos especialistas) y de la Dirección de</li> </ul>

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
		<p>3.3 ¿Cómo se garantiza el acceso a la población indígena al trámite del RNC en las diferentes regiones de la CCSS?</p>	<p>Calificación de la Invalidez de la CCSS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridades en materia de equidad por parte de Desaf a las unidades ejecutoras (zonas de atención prioritaria de acuerdo con Plan Puente al Desarrollo).</li> <li>- Judicialización del acceso a las pensiones del RNC (Se da por los plazos -resolver el trámite en un plazo determinado- y por la intervención de TS y Psicología en los Juzgados).</li> <li>- Procesos específicos para la atención de las personas indígenas en las Sucursales Administrativas de la CCSS en las regiones correspondientes.</li> <li>- Factores que podrían incidir en inequidad (ejes de desigualdad) en función de su pertenencia a grupos de población históricamente vulnerabilizados.</li> </ul>
<p>4. Valorar la capacidad del Programa para ofrecer, en el corto y</p>	<p><b>Sostenibilidad:</b> Capacidad del RNC para ofrecer en el corto y</p>	<p>41. ¿Cómo se generan condiciones de sostenibilidad en la entrega de beneficios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Factores internos y externos que podrían fomentar y/o amenazar la sostenibilidad.</li> </ul>

Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
<p>mediano plazo, beneficios de acuerdo con los criterios de calidad, equidad y cobertura.</p>	<p>mediano plazo beneficios de acuerdo con la calidad, la equidad y la cobertura recomendados para este programa, según los recursos (materiales, financieros y de infraestructura) disponibles.</p>	<p>con los recursos disponibles para el RNC?</p> <p>4.2. ¿En qué medida las capacidades institucionales favorecen el aprovechamiento de los beneficios por parte de las personas beneficiarias?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alternativas de financiamiento del RNC en términos de su estabilidad.</li> <li>- Criterios de distribución de los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) del Programa por región, para la atención de personas que pertenecen a grupos de población de atención prioritaria, como elemento que favorece hacer llegar los beneficios a quienes los requieren.</li> <li>- Distribución de los recursos (financieros, humanos, temporales, materiales) por región, para la atención de personas que pertenecen a grupos de población de atención prioritaria, como elemento que favorece hacer llegar los beneficios a quienes los requieren.</li> <li>- Prioridad del RNC en la distribución de recursos por parte la Gerencia Financiera y las Direcciones Regionales en las Sucursales Administrativas (- Capacidad instalada para</li> </ul>



Objetivo específico	Criterios	Interrogantes	Temas de análisis
			el RNC y para otros programas de la CCSS).
		4.3. ¿En qué medida los procedimientos del Programa están armonizados con el PNDIP y la planificación institucional de la CCSS, que permita determinar la sostenibilidad del RNC?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación entre demanda creciente y la disponibilidad de recursos.</li> <li>- Ingreso estimado del RNC -en función de sus fuentes de financiamiento- comparado con el PNDIP.</li> </ul>

### 3.3. Enfoque metodológico y técnicas aplicadas

La presente evaluación se conduce con un enfoque mixto, con componentes cualitativos y cuantitativos, es no experimental, con un único punto de medición de triangulación concurrente, (Hernández et al, 2014; Stufflebeam, 2001) y con el enfoque de evaluación centrada en el uso de Patton (2009)<sup>19</sup>, en virtud de que, desde este planteamiento, se concibe -por ende se diseña y ejecuta- la evaluación como un proceso para tomar decisiones que requiere de la colaboración de un grupo objetivo de usuarios prioritarios los cuales, se seleccionan de un conjunto más amplio de partes interesadas; esto con la intención explícita de centrarse de manera eficaz en los usos previstos de la evaluación (Stufflebeam, 2001). Todas las decisiones en una evaluación centrada en el uso se toman en función de apoyar a los actores involucrados -usuarios de sus resultados- a fin de maximizar la probabilidad de que hagan uso de éstos (Stufflebeam, 2001).

---

<sup>19</sup> M. Q. Patton desarrolla dicho enfoque (en inglés *Utilization-Focused Evaluation*, UFE) basado en el principio de que una evaluación debe ser juzgada por su utilidad para los usuarios previstos. Por lo tanto, las evaluaciones deben planearse y llevarse a cabo de manera que se mejore el posible uso tanto de los hallazgos como del proceso en sí para informar las decisiones y mejorar el desempeño. (2009)

En el caso particular de este proceso evaluativo, el EE-Cicap/UCR y el EG/Desaf desde el inicio, han procurado que la construcción del diseño (por ende, también su ejecución) se realice de manera colaborativa con las personas representantes del programa en la CCSS (ente ejecutor) lo cual, favorece que el proceso y sus resultados sean acogidos por este actor y, siguiendo la propuesta de Patton, contribuyan positivamente a la mejora del RNC.

Para el análisis de los temas correspondientes al criterio de equidad, se propone utilizar el enfoque interseccional, el cual implica valorar el Programa desde una visión de “abajo hacia arriba”. Así el “...análisis debe tratar de revelar cómo determinadas políticas y prácticas configuran las vidas de las personas afectadas, distinguiéndolas de otras que, por el contrario, no se encuentran bajo la influencia de los mismos factores (Awid, 2004, p. 6).

Otro elemento esencial desde el análisis interseccional, es identificar los diversos ejes de desigualdad, entendidos como “...las divisiones a partir de las que se distribuyen, de forma desigual, los recursos socialmente valorados. De este modo, las personas, en función de los grupos sociales a los que pertenecen, tendrán más o menos acceso a determinados recursos (dinero, prestigio, contactos, información, etc.)” (Coll-Planas y Solà-Morales, 2019, p. 11).

En el caso de los contenidos correspondientes al criterio de calidad, este se aborda mediante el análisis de la “información descriptiva sobre la calidad de sus actividades y resultados, y no sólo niveles, montos o cantidades de actividad y efectos directos” (Morra y Rist, 2009, p. 278). Adicionalmente, se conduce un estudio de los recursos de amparo relacionados con el Régimen No Contributivo de Pensiones para el período de estudio, de los 4 969 resultados, se identifican 664 recursos de amparo directamente vinculados con el RNC, de los cuales 367 se dieron ha lugar, 280 no ha lugar y 17 parcialmente ha lugar. Por otra parte, los criterios de cobertura y sostenibilidad se apoyan en análisis de tendencia y del comportamiento de los datos para el periodo de estudio, aplicando una revisión de las cifras aportadas por la contraparte y contrastadas con fuentes secundarias y primarias, por medio de técnicas estadísticas descriptivas y medidas de tendencia central principalmente y, en algunos casos, análisis inferencial a partir de las muestras determinadas para las poblaciones de estudio. En todos los criterios y en función de las técnicas de recolección y análisis de datos se realiza una triangulación concurrente para incrementar la rigurosidad del análisis e incrementar la credibilidad de los hallazgos.

Para determinar las muestras se utilizó la fórmula estadística para poblaciones conocidas (Aguilar-Barojas, 2015), con una confianza del 90% y un error del 5%, aleatoria simple, para las personas adultas mayores y con fines analíticos para las otras poblaciones indicadas:

$$n = \frac{N * Z_{\alpha/2} * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha/2} * p * q}$$

Donde:

**n** = tamaño de la muestra

**N** = Total de la población

**Z $\alpha$**  = nivel de confianza, calculado como 1.645 al cuadrado (seguridad del 90%)

**p** = proporción aproximada del fenómeno en estudio en la población de referencia, proporción esperada (5% = 0.05)

**q** = 1 – p (1-0.05 = 0.95)

**d** = nivel de precisión absoluta, el cual se refiere a la amplitud del intervalo de confianza deseado en la determinación del valor promedio de la variable en estudio, precisión (10%)

En Ciencias Sociales este es el enfoque más común. (Aguilar-Barojas, 2005). Las técnicas de recolección y análisis utilizadas se describen a continuación:

a. Técnicas de recolección de datos e información

- Revisión documental. Permitió obtener información de diversas fuentes secundarias (como leyes, políticas, directrices institucionales, planes, informes, bases de datos de los sistemas que utiliza el programa, entre otros). Esta técnica se utilizó para el abordaje de los cuatro criterios de esta evaluación y para obtener tanto información cualitativa, como datos cuantitativos.

- Entrevista estructurada. Preguntas abiertas y cerradas formuladas de forma homogénea, dirigidas a una muestra de Personas Adultas Mayores (PAM) beneficiarias del Programa RNC. Se realizó de manera telefónica (fijo o celular), con el fin de evitar el riesgo en las PAM informantes en el contexto del COVID-19.

- Entrevista semiestructurada. Dirigida a las personas funcionarias de la Dirección de Administración de Pensiones del RNC de la CCSS, de las Direcciones Regionales de Sucursales (la CCSS divide el territorio nacional en regiones geográficas) y de la Dirección de Calificación de la Invalidez. Para ello, se utilizaron plataformas como Zoom y Microsoft Teams (de acuerdo con la disponibilidad de las personas informantes).

- Encuesta. Esta técnica permitió obtener información de las personas vinculadas con el programa tanto en las cinco Direcciones Regionales y oficinas centrales, correspondiente a las Sucursales Administrativas; como de organizaciones endosatarias. Dado el alto volumen de personas informantes, la aplicación se realizó de forma autoadministrada digital, mediante la plataforma LimeSurvey.

Cabe señalar que, en todos los casos, los respectivos instrumentos fueron diseñados por el EE-Cicap/UCR y remitidos al EG/Desaf a fin de que estos fuesen revisados y ajustados (de forma consensuada entre ambos equipos). Posteriormente, se sometieron a un proceso de validación con el fin de verificar el cumplimiento de lo requerido, con la intención de obtener información de calidad que permitiera generar resultados relevantes y útiles para las personas usuarias de esta evaluación.

#### b. Técnicas de análisis de datos e información

Al ser un estudio mixto, se utilizaron técnicas de análisis tanto cualitativas como cuantitativas. En el primer caso, el análisis de contenido se ejecutó para la codificación axial (en función de los temas de análisis de la matriz de evaluación) y abierta (dejando la posibilidad de captar otras categorías que, *a priori*, no sea posible identificar). Para ello se utilizó el software ATLAS.ti. Para el análisis cuantitativo, se utilizó Microsoft 365 Excel, y SPSS para efectos de realizar los cálculos estadísticos requeridos y su visualización gráfica.

Asimismo, dado el diseño de triangulación concurrente se procedió analíticamente con el uso combinado de diferentes técnicas e instrumentos orientados a generar una mayor consistencia a la información recopilada, reduciéndose así los sesgos que produce el uso de una sola técnica de recolección y análisis. Además, se aplicó una triangulación transdisciplinaria dado que el EE está conformado por personas con distintas formaciones profesionales, favoreciendo un análisis que se nutre desde perspectivas distintas y complementarias para abordar el objeto de la evaluación.

#### c. Aspectos para la recolección y análisis de datos: unidades de estudio, muestra, recursos, entre otros

Para efectos de las *entrevistas semiestructuradas* a instancias de la CCSS asociadas con el Programa RNC y Sucursales Administrativas, se trabajó con las siguientes dependencias: Subárea Gestión de Pensiones Región Brunca, Subárea Gestión de Pensiones Región Central, Subárea Gestión de Pensiones Región Chorotega, Subárea Gestión de Pensiones Región Huetar Atlántica, Subárea Gestión Operativa RNC Oficinas Centrales, Área Gestión Pensiones RNC Oficinas Centrales, Dirección de Administración de Pensiones del RNC y Dirección de Calificación de la Invalidez. De este proceso se excluyó a la Subárea de Pensiones y Trabajo Social Huetar Norte, ya que fue abordada mediante encuestas autoadministradas a personas funcionarias.

Las *encuestas* dirigidas a las Áreas de Salud se trabajaron con un universo de N=296 informantes clave; mediante una encuesta digital autoadministrada, con personal en los siguientes tipos de

puestos: Jefatura; Jefatura y Revisor(a); Plataformista; Analista; Analista y Revisor(a); Plataformista y Analista; Plataformista, Analista y Revisor(a); Revisor(a); Trabajo Social; Procedimientos administrativos y grupo de consulta de inspección Web, de las seis regiones de la institución.

Se obtuvieron n=126 respuestas, lo que representa una muestra con 90% de confianza y 5,57% de error. La distribución por regiones en función de las respuestas obtenidas se visualiza en la Tabla 6.

**Tabla 6.** Evaluación Programa RNC: Distribución de las respuestas a la encuesta dirigida a personas funcionarias de la CCSS

Región	Población	Valor relativo	Muestra	Valor relativo
Brunca	33	11%	13	10%
Central	75	25%	25	20%
Chorotega	50	17%	22	17%
Huetar Atlántica	78	26%	32	25%
Huetar Norte	41	14%	23	18%
Oficinas Centrales	19	6%	11	9%
<b>Total</b>	<b>296</b>	<b>100%</b>	<b>126</b>	<b>100%</b>

Nota: Se recibió por parte del EG-Desaf y la CCSS un total de 356 informantes, sin embargo, se excluyeron del marco muestral a 55 de estos, ya que, fueron abordados mediante otros mecanismos. Datos de la CCSS y Desaf.

Las *encuestas autoadministradas* a las organizaciones endosatarias se remitieron a un total de 54 organizaciones, distribuidas entre las seis regiones definidas por la CCSS, como total de informantes suministrados por el EG-Desaf y CCSS, bajo el criterio de representatividad requerido para efectos de esta evaluación de carácter nacional. No obstante, se obtuvieron un total de 39 respuestas y, según información de la CCSS, para el periodo de estudio, el promedio mensual es de 999 organizaciones endosatarias, por lo cual, las respuestas obtenidas tienen una confianza del 90% con un error del 12,9%, razón que justifica un análisis de éstas como casos de estudio para tener el panorama del tema en función de su distribución regional, misma que se muestra en la Tabla 7.

**Tabla 7.** Evaluación Programa RNC: Distribución de las respuestas a la encuesta dirigida a organizaciones endosatarias

Región	Población	Valor relativo	Muestra	Valor relativo
Brunca	8	15%	5	13%
Central	13	24%	8	21%
Chorotega	8	15%	5	13%
Huetar Atlántica	8	15%	7	18%
Huetar Norte	12	22%	10	26%
Oficinas Centrales	5	9%	4	10%
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>	<b>39</b>	<b>100%</b>

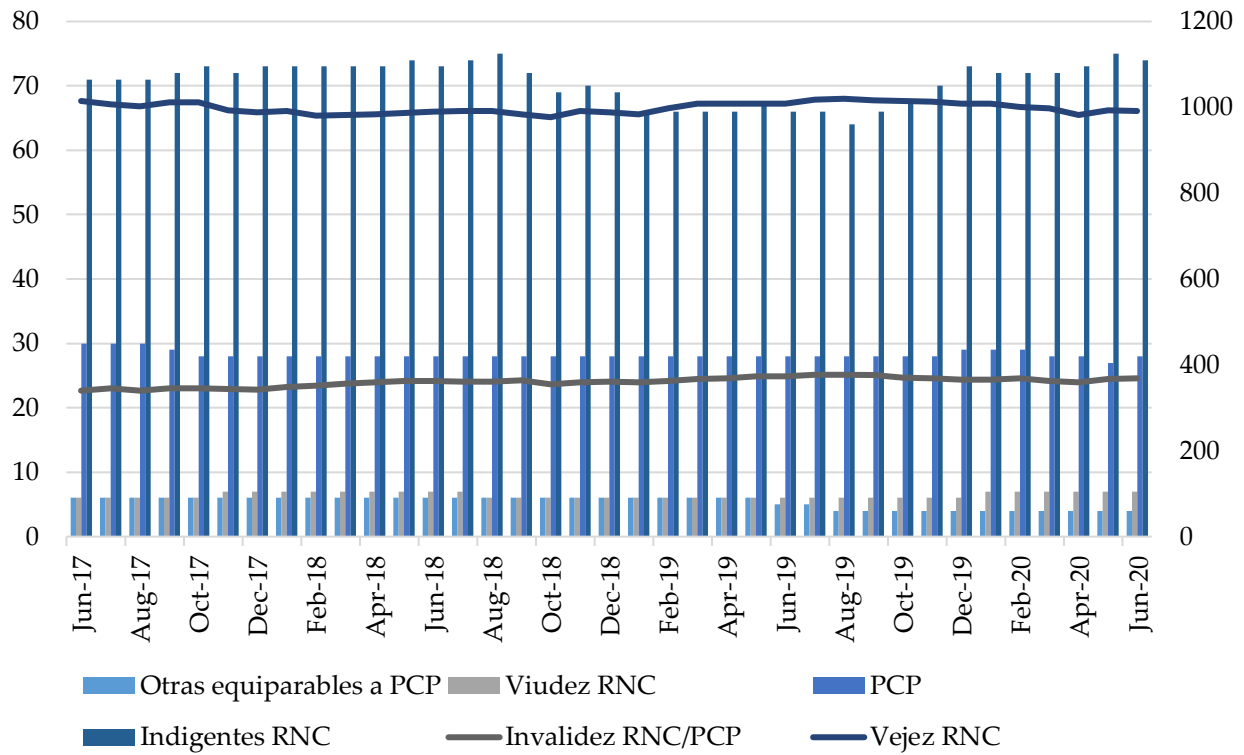
Nota: Se recibió por parte del EG-Desaf y la CCSS un total de 60 organizaciones endosatarias informantes, sin embargo, se excluyeron del marco muestral a 6 de estos, ya que, no fue posible realizar el contacto con la información recibida. Datos de la CCSS y Desaf.

En este contexto, es importante indicar que los endosatarios jurídicos (organizaciones que administran la pensión del RNC por parte de la persona beneficiaria) tienen un comportamiento relativamente estable para el período de estudio, por ejemplo, en promedio, son cinco por mes para otras equiparables a PCP, seis para viudez, 28 para PCP, 71 indigentes<sup>20</sup>, 361 para invalidez/PCP y 999 para vejez RNC. En el caso de los endosatarios físicos (personas que cobran o administran la pensión del RNC en nombre de la persona beneficiaria), se tiene un promedio de 32 496 personas por mes, siendo las pensiones de vejez e invalidez/PCP del RNC las que más endosatarias tienen, para un promedio mensual del periodo de 10 874 y 18 216 respectivamente. Ambos comportamientos se muestran en las Figuras 10 y 11.

---

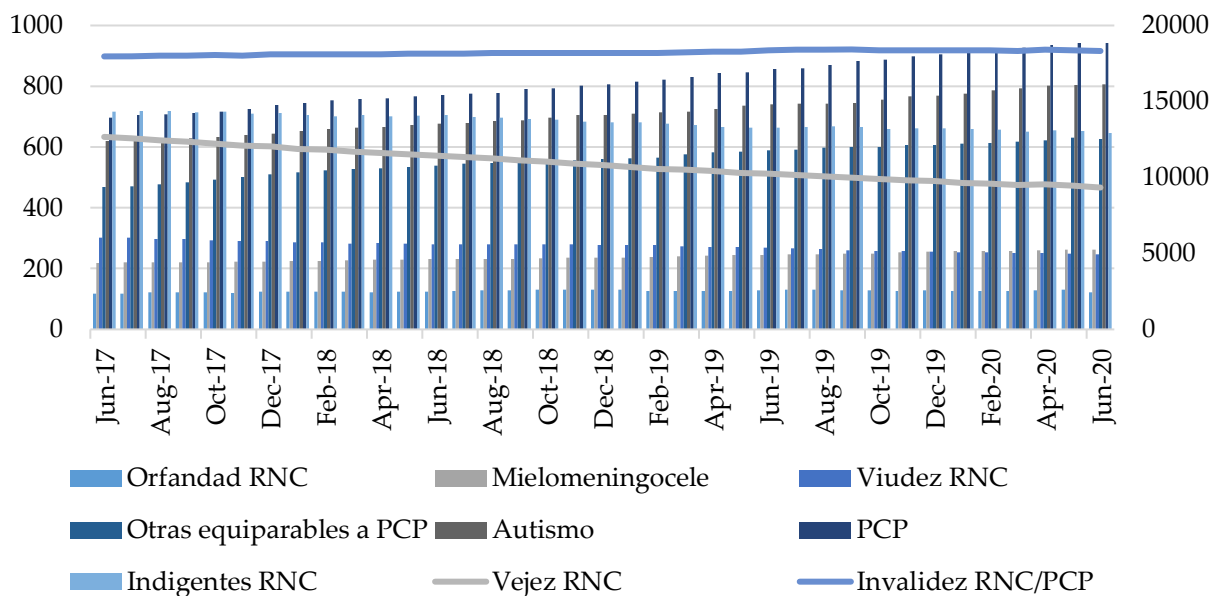
<sup>20</sup> Es pertinente problematizar, desde el enfoque de Derechos Humanos, que la nomenclatura “indigentes” posee una connotación peyorativa; sin embargo, se utiliza este término dado que parte de la definición normativa y el manejo de los datos de las fuentes.

**Figura 10.** Evaluación Programa RNC: Endosatarios jurídicos del RNC, periodo junio 2017 - junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

**Figura 11.** Evaluación Programa RNC: Endosatarios físicos del RNC, periodo junio 2017 - junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

En el caso de las *entrevistas estructuradas* a las PAM que reciben una pensión del RNC posterior a diversas sesiones de trabajo entre el EE-Cicap/UCR y el EG/Desaf, para clarificar el alcance del muestreo a realizar, se determinó que es de interés para captar su percepción, que la población cumpla con dos requisitos: un número telefónico (fijo o celular) acreditado ante la CCSS y que hubiesen recibido el beneficio (al menos una vez) del programa RNC entre junio 2017 y junio 2020.

Dado que no existe otra condición que deba ser considerada en especial, toda persona adulta mayor de la población beneficiaria debe tener igual probabilidad de ser incorporada en la muestra; por lo que se aplicó un proceso de muestreo simple al azar con reemplazo. Para ello, se consideró, en función de los recursos disponibles y las bases de datos requeridas lo siguiente:

- se utiliza la fórmula estadística para poblaciones conocidas, indicada con anterioridad,
- el nivel de confianza aceptable es del 90%,
- el error tolerable es de un 5%,
- la aplicación se realiza por medio de encuesta telefónica, y
- se determinaron tres muestras de reemplazo por no respuesta, con tamaños de 151, 117 y 600 casos.



En la Tabla 8 se muestra la determinación el tamaño de muestra de PAM:

**Tabla 8.** Evaluación Programa RNC: Determinación de la muestra de PAM beneficiaria

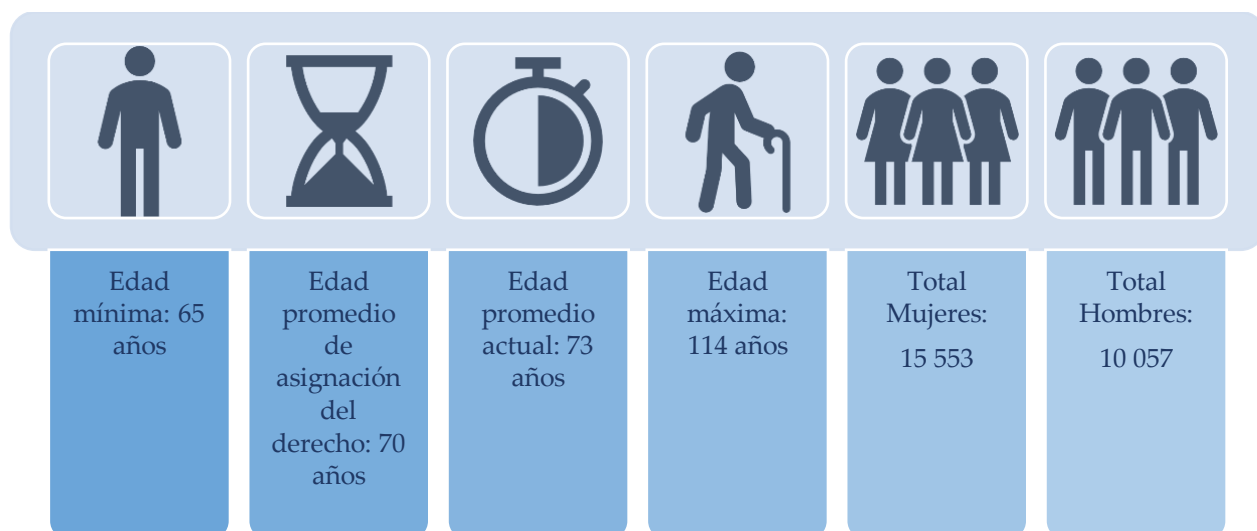
Región	Universo	Valor relativo (Distrib. Reg.)	Muestra
Brunca	4 120	16,1%	43
Central	6 256	24,4%	66
Chorotega	4 638	18,1%	49
Huetar Atlántica	3 419	13,4%	36
Huetar Norte	4 437	17,3%	46
Oficinas Centrales	2 720	10,6%	28
<b>Total</b>	<b>25 590</b>	<b>100,0%</b>	<b>268</b>

Nota: N=25 590 beneficiarios, para el periodo 2017 a 2020. El tamaño del n ajustado supone una baja tasa de respuesta y tres grupos de reposición para alcanzar el n=268, con una confianza del 90% y un error del 5%. Datos de Desaf, MTSS-DESAF-OF-1250-2020. 02 de diciembre, 2020. [Archivo FODESAF.XLSX // 2,1MB].

Por lo anterior, con el dato estimado del universo, se seleccionaron aleatoriamente 268 PAM informantes para aplicar la entrevista estructurada sobre percepción del trámite de pensión del RNC las cuales, se distribuyeron en forma proporcional a cada una de las oficinas regionales de la CCSS, según el peso relativo con respecto al total de la muestra en que están relacionadas con dichas dependencias, como se mostró en la Tabla 8.

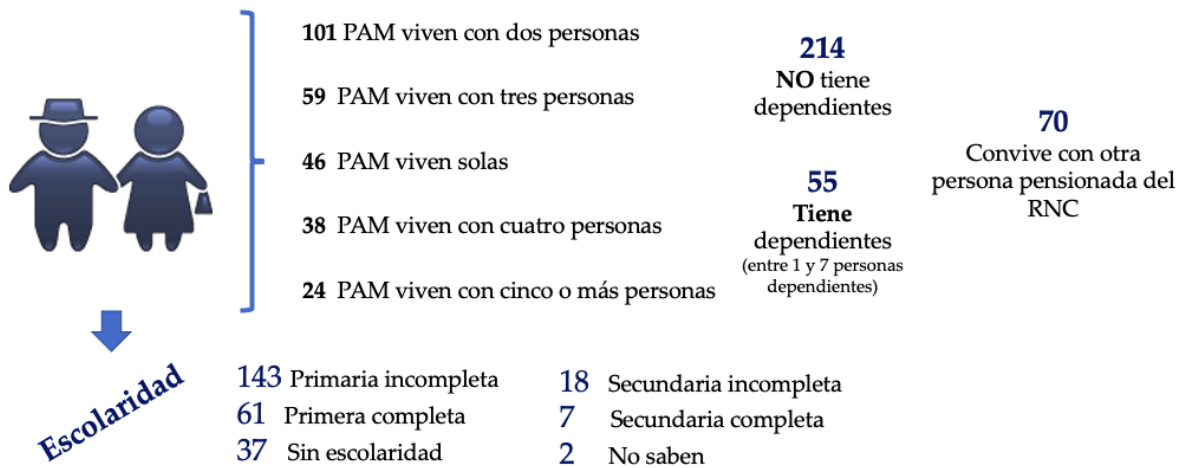
El levantamiento se desarrolló mediante llamada telefónica desde las instalaciones del CICAP a las personas seleccionadas y de conformidad con los datos proporcionados por Desaf y CCSS. Para obtener n=268 se realizaron un total de 605 llamadas, de las cuales 27% no respondieron el teléfono, 12% el número era equivocado o inexistente, 10% la persona no estaba disponible, 5% manifestó no tener interés en participar y 2% la persona estaba fallecida. En la Figura 12 se muestran algunas características de la población de informantes PAM que se reproducen en la muestra obtenida.

**Figura 12.** Características demográficas de las PAM del Programa RNC, periodo junio 2017 – junio 2020



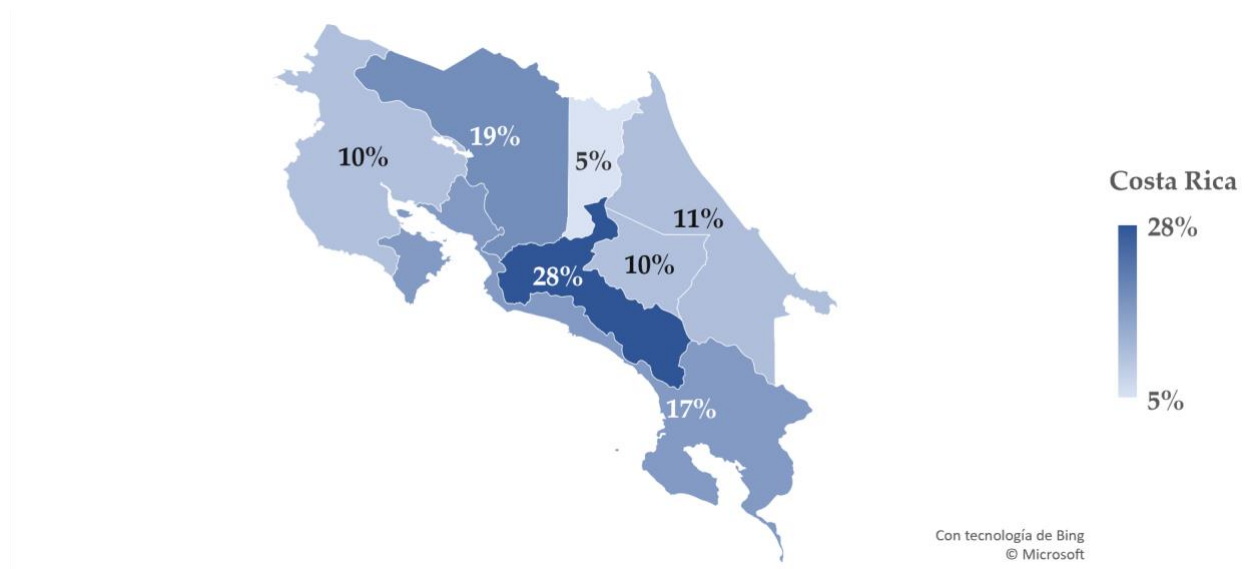
Por ejemplo, la relación en la representación nacional por sexo es del 60% mujeres y del 40% hombres, y en el muestreo la relación fue de 70 y 30% respectivamente, además, en este grupo la edad promedio fue de 70 y 71 años consecuentemente. En cuanto a la distribución de mujeres y hombres con el beneficio otorgado en condición de residente permanente, este fue 5% y 8% respectivamente en la muestra obtenida. Al respecto, es importante observar que la edad promedio actual de este grupo de residentes permanente es de 71,5 años para las mujeres y de 72,8 años para los hombres, media superior al grupo de beneficiarios nacionales. Otras características de la población entrevistada se sintetizan en la Figura 13.

**Figura 13.** Evaluación Programa RNC: Características de las PAM entrevistadas



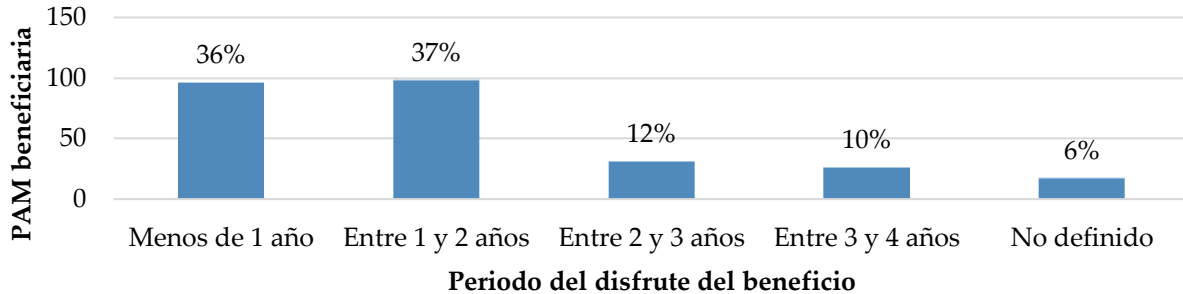
En la Figura 14 se presenta la distribución de la muestra por provincia la cual, no se pudo comparar con la base de datos debido a que la información de ésta no contiene los datos por provincia, cantón o distrito.

**Figura 14.** Evaluación Programa RNC: distribución de la muestra de PAM, por provincia, periodo junio 2017 – junio 2020



Para esta muestra de n=268 PAM beneficiarias del RNC, se identifica que, al momento de la encuesta, un 36% tiene menos de un año de disfrute del beneficio, un 38% entre uno y dos años y un 12% entre tres y cuatro años, lo que representa un 84% del total de personas beneficiarias. En la Figura 15 se ilustra esta distribución de la permanencia en el Programa.

**Figura 15.** Evaluación Programa RNC: Tiempo de disfrute del beneficio de la muestra de PAM, periodo junio 2017 – junio 2020.

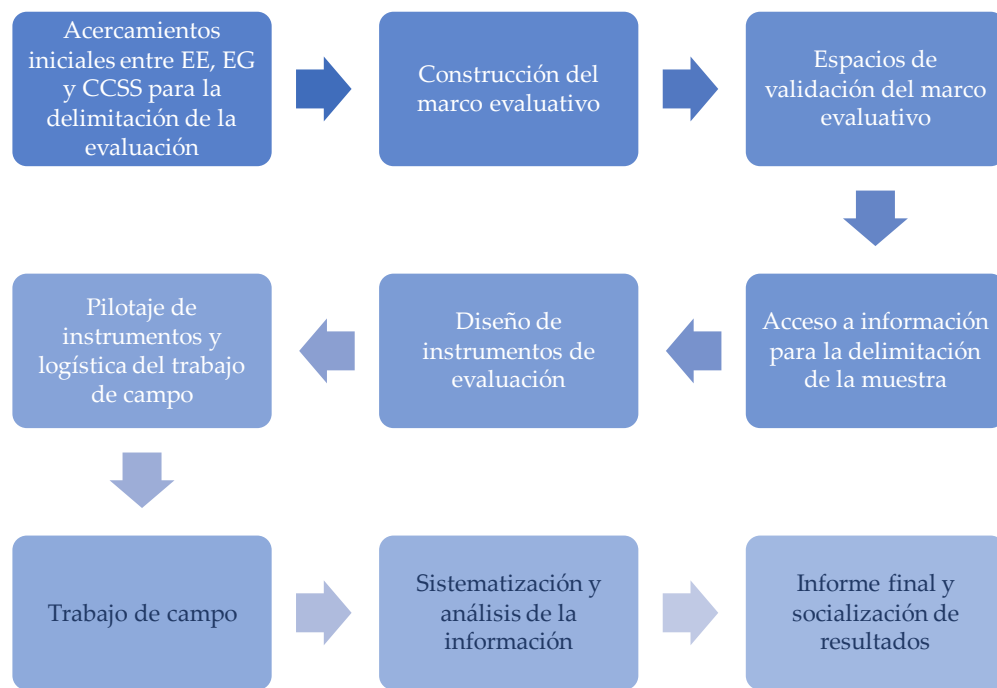


### 3.4. Proceso de ejecución de la evaluación

Esta evaluación se realizó siguiendo un diseño no experimental, transversal y con triangulación concurrente (Hernández et al 2014), que inició con un acercamiento entre el equipo evaluador, el equipo gestor y personas funcionarias de la CCSS, seguido con una construcción colaborativa del marco evaluativo y sus respectivos espacios de validación.

Se accede a la información para la delimitación de la muestra y las diferentes poblaciones del estudio, lo cual permitió el diseño de instrumentos de evaluación, el pilotaje de instrumentos y la definición de la logística del trabajo de campo para su aplicación y adaptación al contexto pandémico con trabajo remoto apoyado en tecnologías de la información y comunicación, para proceder con la recolección, sistematización y análisis de la información. La preparación del informe preliminar, su revisión y validación para la presentación del informe final y la socialización de resultados. Este proceso se resume en la Figura 16.

**Figura 16.** Evaluación del Programa RNC: Proceso seguido para operacionalizar la evaluación



Este proceso se condujo con la aplicación de estándares y criterios de evaluación seleccionados, relacionados con la orientación hacia los usuarios, calidad de los hallazgos, claridad de los informes, credibilidad, participación y transparencia, accesibilidad de la información, utilidad, respuesta a interrogantes de evaluación y protección de derechos de los actores involucrados, (Mideplan, 2017) además de aspectos ético-científicos.

### **3.5. Principales limitaciones para el logro del objetivo de la evaluación**

La evaluación se desarrolló con una serie de limitaciones relacionadas principalmente a los tiempos de respuesta para la obtención de los datos de la población informante, la necesidad de depurar la información y obtener información adicional en términos de estadísticas relacionadas con los criterios de cobertura y sostenibilidad del programa.

Otro aspecto relevante está relacionado con la situación contextual por la COVID-19 y la ejecución del trabajo de campo con la población PAM, ya que, esta población por sus características de edad, escolaridad y vulnerabilidad social, se encontraban recelosas de brindar información relacionada con el RNC de pensiones, pues por las informaciones de los medios de comunicación, se estaban

produciendo llamadas telefónicas por personas estafadoras hacia los adultos mayores. (La Nación, 30 de marzo de 2020; La República, 03 de julio de 2020; Diario Extra, 01 de abril de 2020)

Adicionalmente, dada la alta tasa de rotación de cambio de número telefónico (12%), la no atención de la llamada (27%), la indisposición para atender (10%), la baja confianza para responder (5%) y la desactualización de la base de datos por defunción del informante (2%) se tuvo que recurrir al diseño de tres muestras de reemplazo para alcanzar la muestra definida. Esto significó un aumento en los tiempos del trabajo de campo y la aplicación de 605 llamadas, es decir, una dedicación adicional del 2,25 veces el tamaño de muestra requerido.

Otra limitante identificada en la población informante del nivel institucional (CCSS) tiene relación con la capacidad de atención y participación en entrevistas y encuestas autoadministradas por sus múltiples ocupaciones, ya que, no solo tienen relación con procesos administrativos del Programa RNC, sino que a su vez pertenecen a otras gerencias, como la Médica y la Financiera, lo que hace que distribuir su carga de trabajo para la atención de sus actividades laborales cotidianas para procesos como encuestas se vea limitado, sobre todo por la poca disponibilidad de tiempo para responder a instrumentos de este tipo y relacionados con otra unidad administrativa, como en este caso, la Gerencia de Pensiones.

Si bien la evaluación se desarrolló con márgenes de tiempo ajustados, el cronograma de trabajo y la resiliencia del equipo permitió su ejecución de la mejor manera, en función de los recursos con que cuenta el proyecto y la disponibilidad de la información. Para ello, el EG/Desaf y el EE-Cicap/UCR dedicaron esfuerzos adicionales para lograr los objetivos de la evaluación con ajustes metodológicos relacionados principalmente con las muestras de informantes administrativos y de las organizaciones endosatarias.

## IV. Hallazgos

### 4.1. Criterio Calidad

**CALIDAD** del proceso de entrega de los beneficios, en función de la dinámica interna del ente ejecutor, sus mecanismos para el otorgamiento de los beneficios y los vínculos que existen entre estos componentes; así como la percepción de las personas beneficiarias del Programa respecto a la entrega de los beneficios.

**4.1.1. ¿En qué medida, la calidad de los procesos internos del programa, se vinculan entre sí a nivel de la Dirección de Administración de Pensiones del RNC, de las Sucursales Administrativas y de la Dirección de Calificación de la Invalidez de la CCSS?**

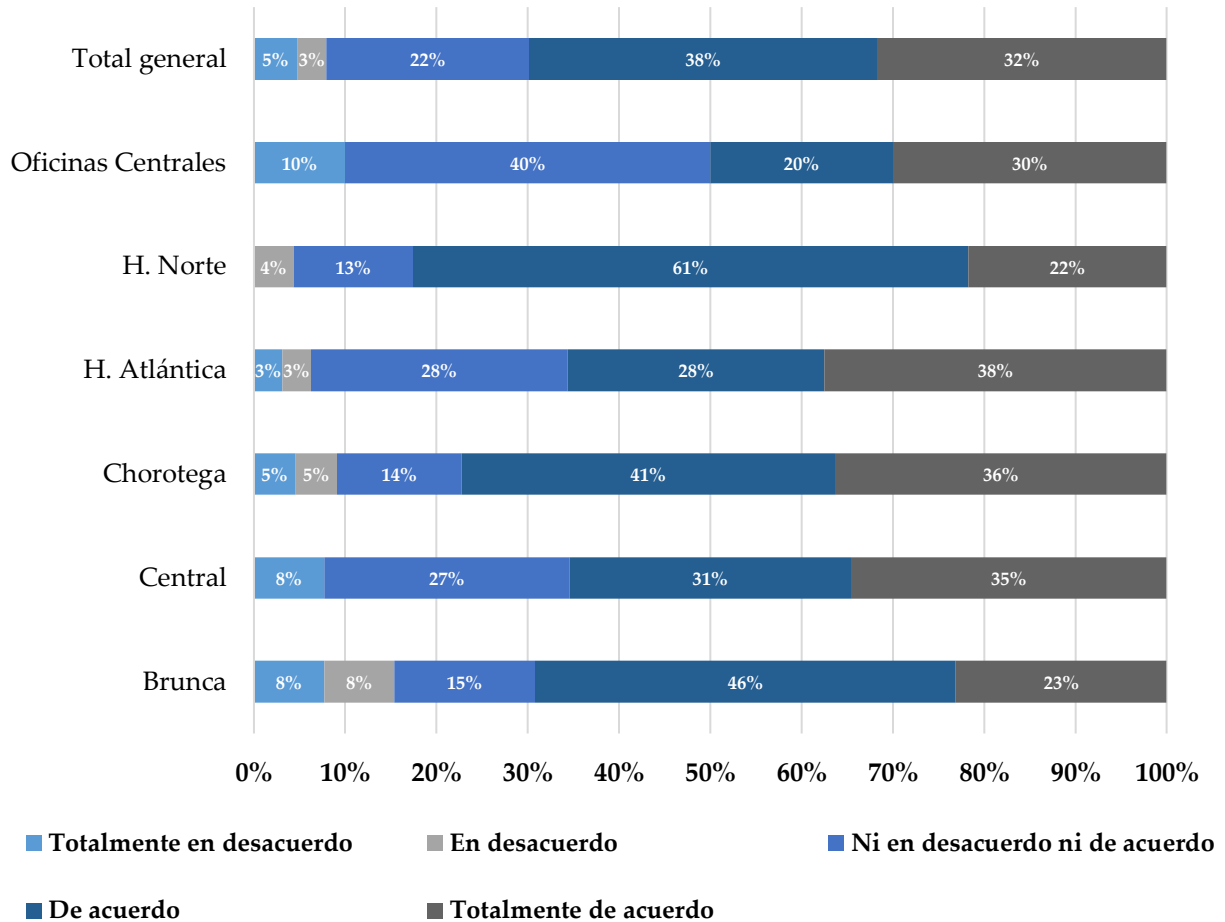
#### **- Alineación de procesos sustantivos y parámetros de calidad del RNC**

La Teoría del Programa permite identificar que el RNC -en el período de estudio- dispone de los lineamientos correspondientes para efectos de ordenar las disposiciones normativas con las directrices que emanan de la rectoría -Dirección de Administración de Pensiones- hacia las unidades tramitadoras de la CCSS a cargo de la operativa del Programa, de forma homologada. Esto se formalizó en el Manual de Procedimientos del RNC, cuyo objetivo es documentar de manera organizada los procedimientos sustantivos para otorgar y denegar pensiones (CCSS, 2017f).

En esta misma línea, de acuerdo con la información suministrada por las personas que laboran en las sucursales administrativas (para las cinco regiones de la CCSS) y oficinas centrales, efectivamente se identifica esta articulación entre la Dirección de Administración de Pensiones y las sucursales administrativas, en torno a los procesos de entrega de los beneficios del Programa RNC; ubicándose tendencialmente respuestas favorables por encima del 50% tal cual se muestra en la Figura 17.

Al observar los resultados por regiones, la Huetar Norte, la Brunca y la Chorotega (en ese orden) fueron las que indicaron en mayor medida, estar de acuerdo con que están articulados los procesos sustantivos entre la Dirección de Administración de Pensiones y las sucursales administrativas.

**Figura 17.** Evaluación del Programa RNC: Opinión sobre la articulación de los procesos de entrega de beneficios entre unidades tramitadoras de la CCSS



Desde la perspectiva de las jefaturas de Subárea de Pensiones, la existencia del Sistema Integrado de Pensiones (SIP) como “...la única herramienta oficial... que no permite alterar nada” (Comunicación personal, 2021) es uno de los mecanismos que posibilita no sólo el alineamiento de los procesos del Programa, sino también implementar los controles requeridos.

Vinculado con lo anterior, las jefaturas de Subárea de pensiones -de las cinco regiones- y de Oficinas Centrales coinciden en que, a partir de la reforma del 2017 específicamente con el uso del Sinirube como criterio de acceso al Programa<sup>21</sup>, es posible generar una trazabilidad de los procesos

<sup>21</sup> Posteriormente, en el desarrollo de este mismo criterio, se detallará el uso del SINIRUBE en el proceso de trámite y resolución de las solicitudes de pensiones del RNC.



homologados en todo el país, dado que se ha logrado equiparar la medición y valoración de las condiciones de pobreza de las personas que solicitan una pensión del RNC.

Asimismo, mediante los procesos de capacitación generados por la Dirección de Administración de Pensiones del RNC -específicamente las que se facilitan desde el Área de Gestión Pensiones RNC de oficinas centrales- se socializan (a modo de cascada) las decisiones y modificaciones con la finalidad de que los trámites se realicen de forma homologada en todas las unidades tramitadoras (Comunicación personal, 2021).





Asimismo, las jefaturas refieren que en el marco de los procesos del RNC “no hay posibilidad de salirse de lo que está estipulado”, en tanto, todo se rige por los instructivos que corresponden con la normativa del Programa y con el SIP; no obstante, en las Sub Áreas de Pensiones pueden “desmenuzarlos” aún más para detallar el trabajo de las personas funcionarias de las unidades tramitadoras.

De igual manera se afirmó que “cada Dirección Regional y Sucursal tiene una organización interna diferente para atender la demanda”. Por ejemplo, se refirió a las “caravanas” en la Huetar Atlántica y en la Chorotega, actividades que se realizan con el objetivo de “ir a buscar a las personas”. Además, se afirmó que en la Brunca se “va mucho a zonas indígenas”. Desde la perspectiva de esta persona “...allí es donde se hacen las diferencias, pero los trámites y los requisitos son los mismos” (Comunicación personal, 2021).

En una línea similar, desde la especificidad de la Dirección de Calificación de la Invalidez (DCI) se explicó que cuando llega un expediente para dictamen y la persona usuaria requiere de un estudio particular, la Comisión solicita por medio del Expediente Digital Único en Salud (EDUS) que ésta se presente en el área de salud; esto reduce tiempos y costos, tanto para la persona usuaria como para la CCSS. Asimismo, la persona entrevistada indicó que el área de valoración de la DCI tiene una persona profesional en medicina que orienta y guía a otros(as) médicos(as) sobre los procesos de valoración y calificación de la invalidez en el marco del RNC e IVM.

Por otra parte, se indagó sobre los **parámetros de calidad** que establece el Programa RNC para tales fines. A continuación, se presentan los hallazgos agrupados de acuerdo con los distintos tipos de puestos de las personas encuestadas de la CCSS para esta evaluación (Tabla 9).

**Tabla 9.** Evaluación del Programa RNC: Parámetros de calidad desde la perspectiva de las personas funcionarias de la CCSS

Personas Funcionarias				
Parámetros de calidad del RNC	Plataformistas	Analistas	Jefes de Sucursal	Trabajadoras sociales
Estandarización de los procesos sustantivos	16	11	9	13
Calidad del servicio			2	
Control como sinónimo de parámetro de calidad		2	13	6
Verificación de las condiciones de vida de las personas solicitantes				4
Todo está determinado por los criterios del Sinirube				5
Calidad del servicio con énfasis en las necesidades particulares de las personas	1			
Cobertura, calidad de servicio, mejora en el proceso y equidad, igual de oportunidad para todas las personas		1		
Características del personal asociado con el trámite de pensiones			1	
No tiene casos a cargo				1
No hay			1	1
No sabe/no responde	13	14	4	3
No hay / No conoce el trámite	2			

De la información descrita en la Tabla 9 se identifica que, de las 126 personas funcionarias de la CCSS encuestadas, **27% no sabe o no responde** a la pregunta referente a los parámetros de calidad establecidos en el RNC; por grupo de puesto, este dato es más alto para las personas analistas (50%) y plataformistas (40,6%).

La información en general, remite tendencialmente a dos tipos de parámetros de calidad; el primero y el que en mayor medida fue señalado por las personas informantes, atañe a la estandarización de los procesos sustantivos. Se aduce a que, la existencia de procedimientos alineados con la normativa (instructivo, manual de procedimientos y demás directrices del ente

rector), los sistemas asociados a éstos (el SIP y el Sinirube), así como los formularios, registros y otros documentos utilizados (expedientes, declaraciones juradas, resoluciones, informes sociales etc.) se constituyen en parámetros de calidad del Programa RNC.

En segundo lugar, se vincularon los parámetros de calidad con las actividades de control en tanto mediante éstas, se verifica y fiscaliza la operacionalización de los procedimientos sustantivos del RNC. Esto a su vez se sustenta en que, la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 15 dispone una serie de actividades de control que se reiteran en el Manual de procedimientos del Programa.

Si bien, no se constituyen en respuestas mayoritarias, dos de las personas funcionarias de la CCSS encuestadas también reconocen como parámetros de calidad del Programa, la equidad y la calidad del servicio. Se destacó la atención que requieren las personas que solicitan pensiones del RNC -específicamente las adultas mayores- y el que éstas requieren de "...un trato cálido, oportuno y eficiente. La importancia de otorgar las pensiones en el menor tiempo posible y a quién más lo necesite..." y que la calidad está en función de las "características del personal asociado con el trámite de pensiones" (Comunicación personal, 2021).

Si bien solamente 3,2% indicó que el Programa no dispone de parámetros de calidad, vale la pena recuperarlo en tanto esta respuesta fue explicada en virtud de que "...es difícil dar un buen servicio por la falta de recurso humano. La capacidad de respuesta no es inmediata (Comunicación personal, 2021), razones por las cuales se afirma que no existen estas medidas.

En el caso específico de las y los profesionales en Trabajo Social, añaden dos elementos interrelacionados entre sí y con la naturaleza de su quehacer. Como parte de los parámetros de calidad, ubicaron sus valoraciones en torno a las condiciones de vida de las personas solicitantes de pensiones del RNC y el rol que el Sinirube tiene dentro de los procesos sustantivos del Programa a partir de la reforma del 2017. Sobre esto último, se observa una tensión, expresada de la siguiente forma:

...SINIRUBE, este programa determina quien tiene o no, independientemente de las condiciones reales de vida de la población.

...Desde el punto de vista social son parámetros desiguales están regidos por una categoría, que contempla información que no es validada con visita domiciliaria.

En este momento la calidad de RNC está supeditada a lo que diga SINIRUBE, aun cuando conocemos que muchas veces la información que contiene ese sistema no es verídica o se contradice. (Comunicación personal, 2021)

Por último, en el marco del proceso de calificación de la invalidez se refirió a las acciones para promover la calidad del Programa, entre ellos (Comunicación personal, 2021):

1. Estandarización de los criterios para no devolver trámites (celeridad a los casos).
2. Mayor capacidad de resolución de la Comisión gracias al EDUS.
3. Capacitación del personal médico para realizar las valoraciones.
4. La capacidad instalada para la valoración y el dictamen, aunque es limitada, busca atender el pendiente del RNC.

Lo señalado, en función de los propósitos del Programa, muestra alineación con la posibilidad de cumplir con la razón de ser del RNC, por cuanto disponer de procesos estandarizados que puedan ser debidamente verificados aporta al cumplimiento, tanto con su objetivo general, como con los específicos. No obstante, más allá de dar cuenta de esta correspondencia en función de “lo que se dice” (verbal y escrito) se torna relevante considerar “lo que se hace”<sup>22</sup>; por lo que, en el siguiente apartado, se recupera la operativa del RNC desde la narrativa de las personas funcionarias de la CCSS cuya labor se asocia al Programa.

#### **- Proceso de entrega**

Siempre en función de la valoración de la calidad del proceso de entrega de los beneficios, en virtud de los mecanismos para su otorgamiento -como se señaló en el capítulo 2, apartado 2.5- en el *Manual de procedimientos del RNC* se pormenorizan mediante los diagramas de proceso -tanto de plataforma como de análisis/revisión- los procedimientos para el trámite de las pensiones ordinarias.

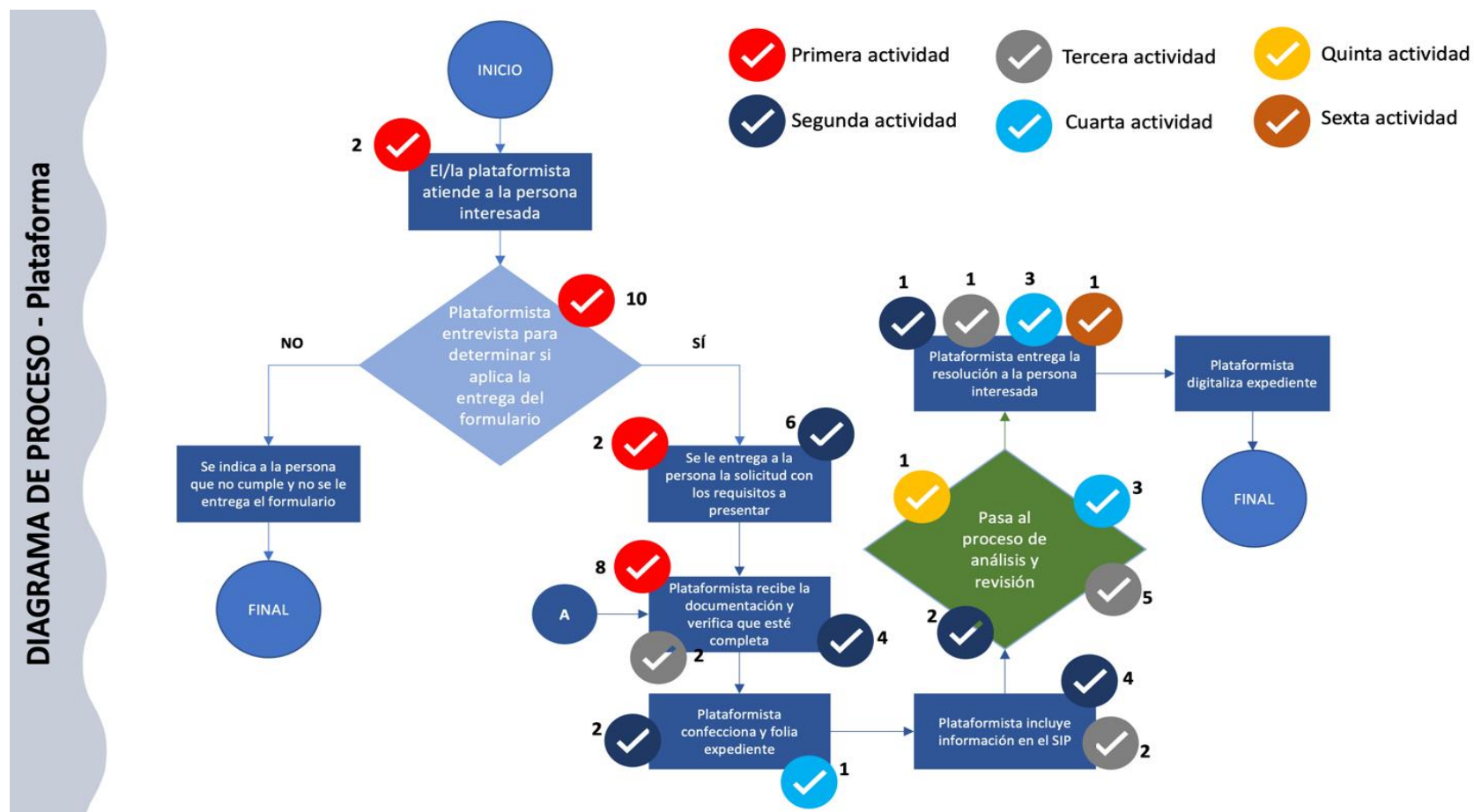
Para efectos de abordar este tópico, se consultó a las personas funcionarias de la CCSS a cargo de la operativa del RNC que especificaran cómo atienden las solicitudes de pensión. Los procedimientos descritos, se ajustaron al flujo de proceso de las pensiones de vejez (aprobada y denegada) sin Trabajo Social y con informe social y valoración médica<sup>23</sup> del Manual de procedimiento del Programa (Figuras 18 y 19):

---

<sup>22</sup> Este ejercicio se torna aún más necesario en cuanto al consultársele a las personas funcionarias de la CCSS encuestadas si **el proceso de entrega de los beneficios es realizado de manera homóloga en oficinas centrales y sucursales administrativas**, por la baja tasa de respuesta (12 de 126), no se pudo analizar.

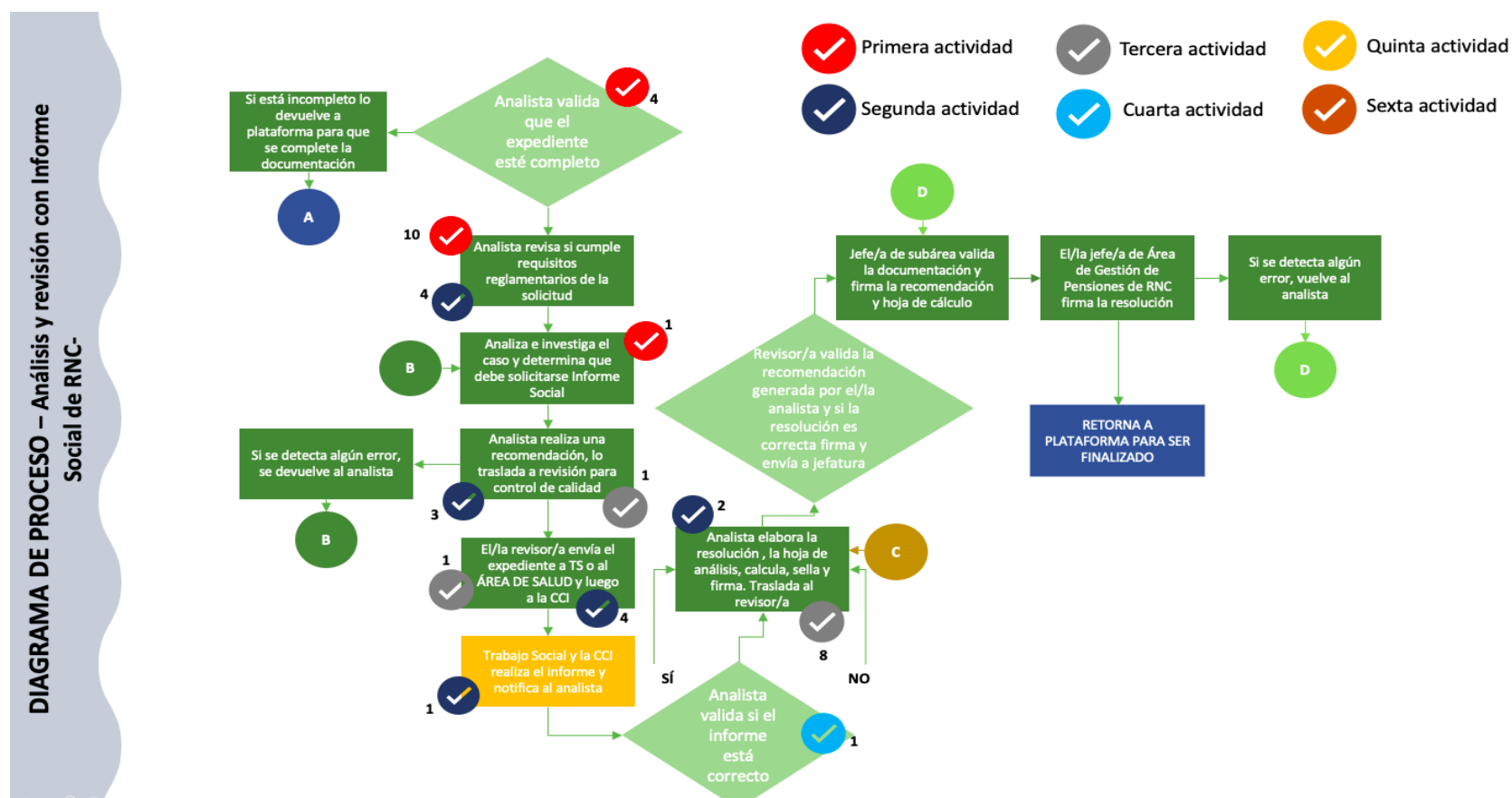
<sup>23</sup> Es importante aclarar que, la pregunta abierta planteada, no enfatizaba en el procedimiento de ningún tipo de pensión ordinaria en particular; al procesar las respuestas se observa la correspondencia entre lo descrito con el flujo de pensión por vejez con Informe Social del RNC (para efectos de plataforma con o sin dicha valoración se sigue el mismo proceso), por lo que se realiza el ejercicio de análisis de esta información en función de dicho flujo.

**Figura 18.** Evaluación Programa RNC: Análisis de solicitud de pensión por vejez aprobada y denegada sin Trabajo Social del RNC, plataformistas



Nota: El número indicado junto al símbolo check refiere a la cantidad de personas que describieron esa actividad en particular como parte de “lo que hacen” en su trabajo de trámite de pensiones ordinarias del RNC y en un determinado orden. Esta es una figura ilustrativa de las respuestas emitidas en las encuestas; por la imprecisión en la redacción, no fue posible reconstruir en todos los casos los procesos en correspondencia con el flujo de proceso correspondiente.

**Figura 19.** Evaluación Programa RNC: Análisis de solicitud de pensión por vejez aprobada y denegada con informe social y valoración médica del RNC, analistas



Nota: El número indicado junto al símbolo check refiere a la cantidad de personas que describieron esa actividad en particular como parte de “lo que hacen” en su trabajo de trámite de pensiones ordinarias del RNC y en un determinado orden. Esta es una figura ilustrativa de las respuestas emitidas en las encuestas; por la imprecisión en la redacción, no fue posible reconstruir en todos los casos los procesos en correspondencia con el flujo de proceso correspondiente.

Respecto a la Figura 18, se infieren tres elementos. El primero, es que sólo una de las 32 personas plataformistas encuestadas, describió un proceso que se adapta a todas las actividades -que son de su competencia- indicadas en el diagrama de proceso del RNC. Lo segundo, es que 10 de ellas reconstruyen el proceso iniciando con la entrevista, enfatizando en la corroboración de la condición de la persona solicitante en el Sinirube; acá interesa destacar que tres manifestaron que su rol en el trámite es solamente “verificar Sinirube”. La tercera, es que ocho plataformistas indican que su labor inicia con la recepción de documentos y la verificación de que la documentación aportada y el formulario estén de acuerdo con lo estipulado.

Ahora bien, al revisar el detalle de procedimiento de las personas analistas Figura 19 (al igual que en el caso de las y los plataformistas), se observa que las 28 personas informantes no refirieron a todos los momentos que se establecen en el flujo de proceso correspondiente a esta etapa del trámite. La actividad reseñada con mayor frecuencia (10 ocasiones) fue la de revisión de requisitos; seguida por el envío del expediente a otras instancias (Trabajo Social, Área de Salud/CCI) y por último la resolución.

Aunque no en todos los casos las personas consultadas fueron lo suficientemente específicas respecto a cómo proceden, este ejercicio ha permitido ejemplificar que no necesariamente la existencia *per se* de instructivos, manuales, sistemas o capacitaciones son garantía del alineamiento y homologación de los trámites en las unidades tramitadoras. Si bien estos instrumentos, hacen parte de los insumos requeridos para la implementación de los procesos sustantivos mediante los cuales, se generan los productos del Programa (ver la Figura 7, CdR); entender el alineamiento y homologación de los procedimientos implica comprender la cotidianidad a la que se enfrentan las y los funcionarios, cuyas condiciones son desiguales sobre todo en virtud de los recursos disponibles<sup>24</sup>.

Cuando se consultó a las jefaturas de pensiones de la CCSS respecto a cuáles son, desde su experiencia, las actividades sustantivas que muestran mayores diferencias refirieron más bien a condiciones que podrían estar incidiendo en que éstas se desarrollen de manera diferenciada en las distintas regiones, dado que los lineamientos existentes obligan a que el trámite sea homogéneo (Comunicación personal, 2021):

- ⇒ Estructura de trámite centralizado.
- ⇒ Seguimiento, tanto a los casos de personas pensionadas como al otorgamiento de las pensiones.

---

<sup>24</sup> Sobre este tema se volverá con mayor detalle en el “apartado d” de este mismo criterio.

- ⇒ Diferencias regionales que responden a la priorización de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas en el marco de estrategias nacionales (por ejemplo, Plan Puente al Desarrollo en la zona Norte del país).
- ⇒ Personas funcionarias a cargo de otros procesos más allá de los propios de RNC.
- ⇒ Procesos que incorporan informe social y valoración médica para la invalidez.
- ⇒ Tensiones entre jefaturas en función de las estructuras propias de sucursales y pensiones (y el que éstas estén en Gerencias diferentes).
- ⇒ Atención a las personas solicitantes -desde el trato, hasta los horarios en cada sucursal-.

En lo que respecta al proceso de calificación de la invalidez se indicó que se encuentran diferencias en la emisión de criterios médicos en las Áreas de Salud, esto a pesar de las capacitaciones que se han dado lo cual, implica que los casos deban ser devueltos a estas instancias para corregir. Aunado a ello, hay "...condiciones médicas que son difíciles de valorar y la naturaleza y la biología puede cambiar de un momento a otro..." (Comunicación personal, 2021).

En síntesis, puede afirmarse que, si bien el Programa ha avanzado en términos de homologar las actividades sustantivas, su operativa siempre estará determinada por otros elementos -internos y externos- que pueden favorecer -o no- la calidad del proceso de entrega de los beneficios del RNC. Asimismo, esta calidad remite a la construcción permanente, por parte de los actores internos de la CCSS, de las condiciones requeridas para brindar servicios de calidad aprovechando las contribuciones que, para este fin, ha generado el establecimiento de trámites equiparados en todas las unidades tramitadoras.

#### **- Uso del Sinirube en el proceso de valoración, asignación y entrega de los beneficios**

Como parte de las mejoras continuas en la gestión e implementación del RNC y en correspondencia con las políticas nacionales, en el año 2017 se incorporó el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) a los procedimientos del Programa. Mediante éste, se concentra la información que le brindan sus integrantes; se gestiona la Ficha de Inclusión Social (FIS) y se le proporciona, tanto a las organizaciones estatales y a los gobiernos locales (que atienden población en condición de pobreza), una metodología única para



determinar los niveles de pobreza. Es importante indicar que la FIS, está disponible para todos los entes que conforman el Sistema<sup>25</sup> (Asamblea Legislativa, 2013, art. 77).

Como se indicó, en el Reglamento del RNC reformado en 2017 y en el Instructivo del Programa RNC 2017 se incorporó, como parte de los procesos sustantivos estandarizados del trámite de pensiones ordinarias, el uso del Sinirube como mecanismo para acreditar la condición de pobreza de las personas beneficiarias. Específicamente, se señaló que quien solicite debe (CCSS, 2017d):

- a. No ser pensionado(s) de ningún régimen contributivo o no contributivo existente.
- b. Encontrarse en condición de pobreza o pobreza extrema, según la FIS o la Ficha de Integración Social del Sinirube; ambas serán revisadas de oficio por la Administración. Si la persona solicitante no dispone de ninguna de estas fichas, la Administración determinará si tiene insatisfecha alguna de sus necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda, vestido o servicios públicos).
- c. El ingreso por persona del grupo familiar de la persona solicitante debe ser inferior o igual al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el INEC o la línea de pobreza familiar ampliada, según corresponda.

Para el caso de las personas solicitantes que vivan en “...alguna orden o congregación religiosa, centro de rehabilitación, o que se encuentren en un Hogar de Ancianos”, si poseen FIS o Ficha de Sinirube y se certifique su condición pobreza, se determinará que cumple con los incisos b y c del artículo 3 del Reglamento. En caso de que no posea ninguno, para efectos del análisis del inciso b, se aplicará el criterio de necesidades básicas insatisfechas. En ambos casos se considerará que la persona solicitante conforma una familia unipersonal (CCSS, 2017e).

A tres años de implementada la reforma, se reportan una serie de cambios en el proceso de trámite de pensiones ordinarias del RNC. En la *Memoria CCSS 2019* se indica que, en este lapso ha aumentado la demanda de los diferentes servicios que se brindan, excepto la del RNC que disminuyó el número de solicitudes que ingresaron en el año 2019. Además, en este mismo año se redujo el pendiente por: el uso del Sinirube, la asignación de recursos adicionales por parte de Desaf<sup>26</sup> y las metas definidas en el PNDIP (CCSS, 2019b).

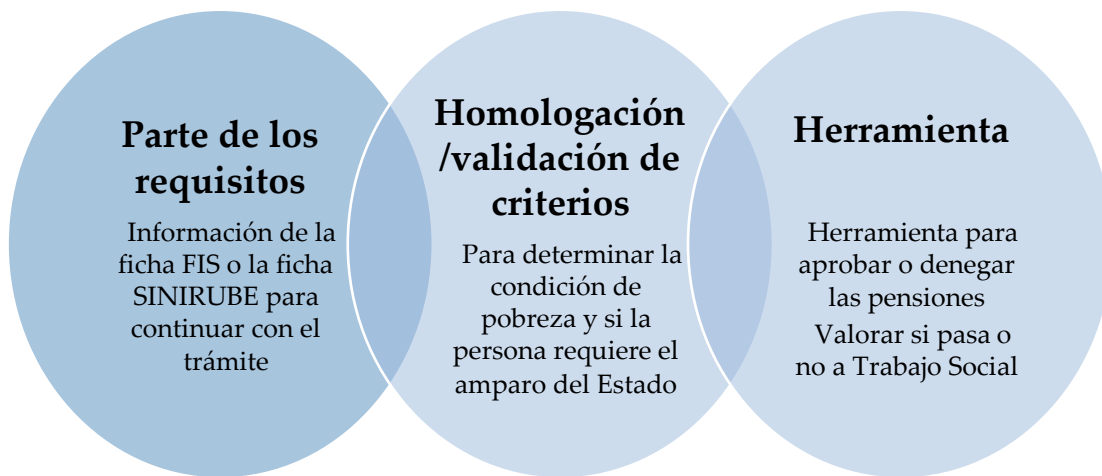
---

<sup>25</sup> Cuyo portal informático debe cumplir todos los requerimientos de seguridad de la información, de conformidad al capítulo tercero del Reglamento y la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, Ley N° 8968 en lo que corresponda. (Asamblea Legislativa, 2013, artículo. 77).

<sup>26</sup> “...oficio MTSS-DMT- OF-563-2019 por un monto de ¢14,493.4 millones y el MTSS-DMT-OF-1410-2019 por un monto de ¢2,256.1 millones, para otorgar pensiones adicionales” (CCSS, 2019a, p. 209).

Específicamente, en cuanto al uso del Sinirube se afirmó que el filtro -con información en tiempo real para el análisis de las solicitudes- que permite verificar el estado socioeconómico de la persona solicitante, favorece que sean valoradas sólo aquellas que están en pobreza o pobreza extrema, según la normativa vigente para el RNC (CCSS, 2019b). Concretamente, dentro de los procesos sustantivos estandarizados del trámite de pensiones ordinarias, el Sinirube se utiliza para (Figura 20):

**Figura 20.** Evaluación Programa RNC: Uso del Sinirube por parte de las jefaturas, plataformistas, analistas y revisoras de sucursales y oficinas centrales de la CCSS



Nota: Información del Tomo II, Anexo 4: Uso del Sinirube en el proceso de trámite de pensiones ordinarias del Programa, desde la perspectiva de las y los funcionarios de Sucursales y Oficinas Centrales.

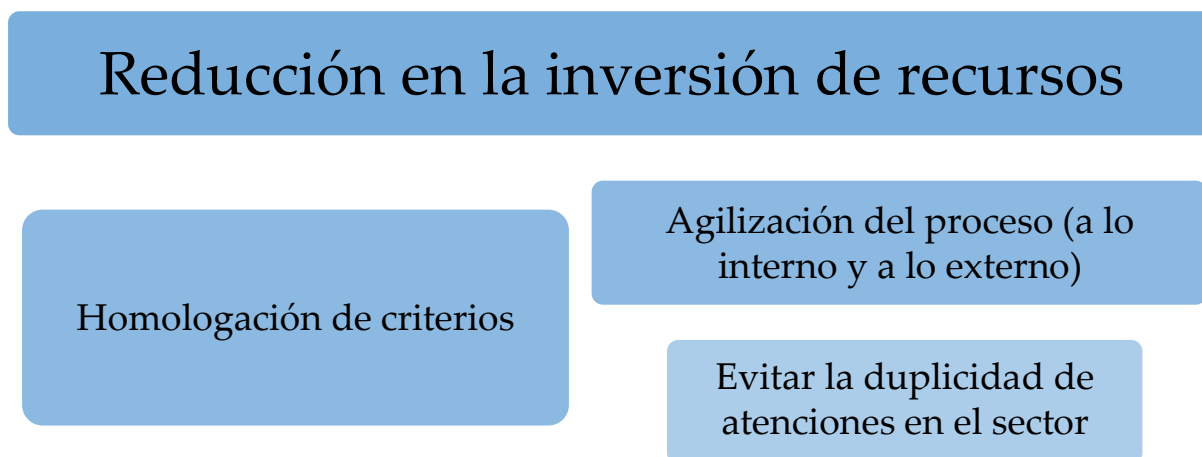
El uso del Sinirube por parte de las y los profesionales en Trabajo Social en donde se observan respuestas similares a las de otras personas funcionarias en las unidades tramitadoras, se identifica además que, más allá de que ésta sea una herramienta de apoyo dentro del proceso de trámite y un mecanismo para validar criterios, “La información que se registra en el SINIRUBE, actualmente es **decisorio para el otorgamiento o rechazo del beneficio del RNC**” (Comunicación personal, 2021) [Resaltado no es del original]. En esta línea, se aseveró que:

No obstante, es cuestionable cómo determina una calificación... nos hemos encontrado casos donde Trabajo Social había recomendado (en el 2017) personas en indigencia que en Sinirube estaban como no pobres o al revés, personas en una solvencia económica muy

alta con suficientes bienes y recursos, con una calificación de pobreza extrema, tenemos los dos extremos. (Comunicación personal, 2021).

En lo que respecta a los beneficios de haber incorporado el Sinirube al proceso de trámite de pensiones ordinarias del RNC, las personas a cargo de las decisiones estratégicas del Programa señalan cuatro, según se muestra en la Figura 21:

**Figura 21.** Evaluación Programa RNC: Beneficios del uso del Sinirube en el proceso de trámite de pensiones ordinarias



Nota: Información del Tomo II, Anexo 3. Beneficios del uso del Sinirube en el proceso de trámite de pensiones ordinarias del Programa, desde la perspectiva de las y los jefes de Subárea, Área de Gestión Pensiones y Dirección de Administración de Pensiones del RNC.

Desde esta perspectiva el más relevante se asocia con la reducción en el uso de los recursos (insumos), específicamente el tiempo que se invierte para el proceso de trámite de las pensiones, dado que se determina de una manera más rápida la condición de pobreza de las personas solicitantes; lo que agiliza el trabajo de las personas analistas y, en la mayoría de los casos "...disminuye la necesidad de recursos para el Trabajo Social" (Comunicación personal, 2021). En segundo lugar, se reconoce que, a partir de la incorporación del Sinirube, se ha dado una homologación de criterios para definir las condiciones de pobreza de las personas que solicitan las pensiones del RNC, usando una metodología acorde con estándares internacionales; lo que evita el uso de "una forma propia" para valorar dichas condiciones y las contradicciones -a lo externo y a lo interno- que esto implicaba.

A **nivel externo**, entre organizaciones del sector social que atienden la pobreza en el país, el manejo de criterios homologados evita que se cuestionen las decisiones de aceptación o no de las personas a las diferentes intervenciones que éstas ofertan.

A **nivel interno**, la diferencia de criterios entre analistas y profesionales en Trabajo Social e, incluso, entre personas de esta misma profesión.

Un tercer aspecto, se vincula con la agilización del proceso de trámite, tanto para las personas solicitantes como para las y los funcionarios de la CCSS encargados de la operativa del Programa.

Por último, se señaló que la incorporación del Sinirube ha favorecido que las organizaciones del aparato estatal atiendan de manera más orgánica la demanda a los programas sociales selectivos, minimizando la duplicidad de intervenciones y/o la concentración de éstas en una sola persona, al considerarse al hogar como receptor de diversas intervenciones, con lo que se busca una atención más integral de las condiciones de pobreza. Esto tiene su sustento en el inciso b) del artículo 3 de la Ley N° 9137 que busca “eliminar la duplicidad de las acciones interinstitucionales que otorgan beneficios asistenciales y de protección social a las familias en estado de pobreza.”

Desde la perspectiva de las jefaturas de pensiones de las CCSS, existen una serie de aspectos que pueden ser mejorados para continuar aprovechando los beneficios del Sinirube y su efecto en la

#### EXTERNO

“...antes de la implementación del Sinirube la Caja, con su metodología, podían decir que una persona era pobre, para efectos del IMAS quizá no lo era, si iba a hacerse una valoración para seguro por el Estado podía dar un resultado diferente...”

“En Sinirube entonces tenemos un respaldo, no hay ningún ente interno o externo que nos cuestione si hicimos un análisis mal o si se improbo una pensión incorrecta (como siempre se nos había cuestionado) porque es lo que diga Sinirube, esto es un aspecto positivo para la administración”

(Comunicación personal, 2021).

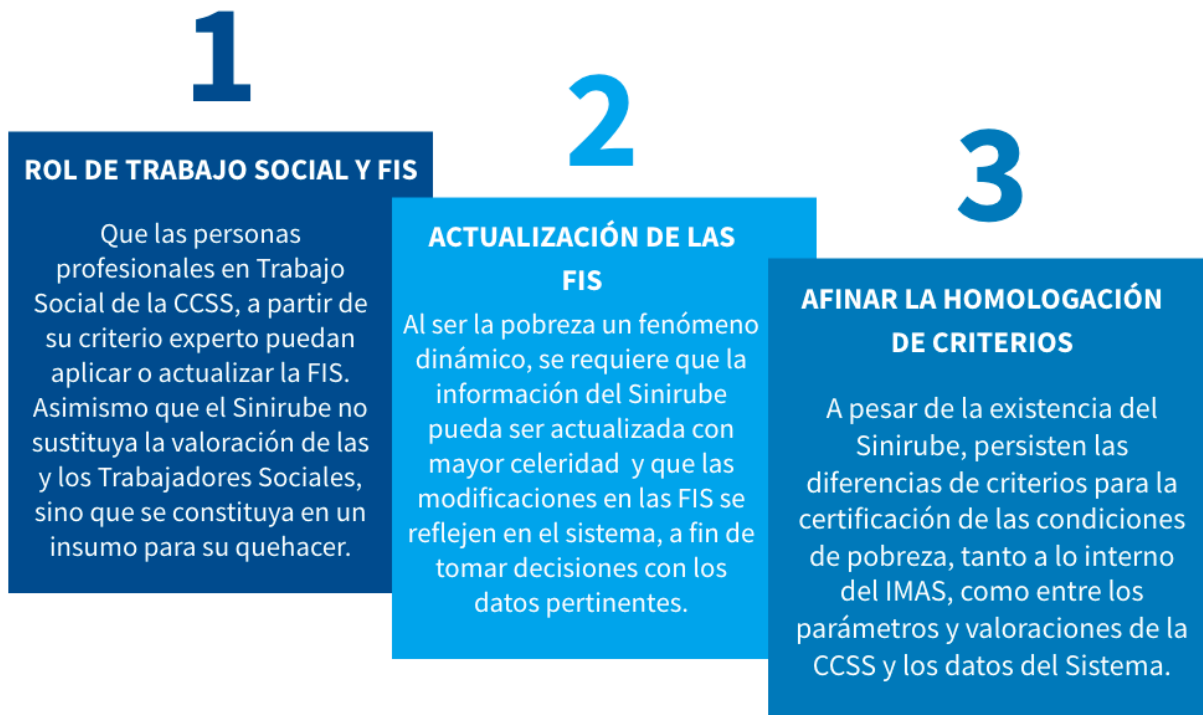
#### INTERNO

“Antes eran muy subjetivas las cosas. Si bien es cierto, siempre ha habido una normativa que nosotros hemos tenido que implementar, al tener una medición de pobreza más casera, yo le podría decir a usted, por ejemplo, que los compañeros de Trabajo Social interpretaran la normativa de una manera distinta a como lo hacían los compañeros administrativos”

(Comunicación personal, 2021).

calidad del proceso de entrega de los beneficios del RNC. Estos se sintetizan en tres grandes áreas que se corresponden mutuamente (Figura 22):

**Figura 22.:** Evaluación Programa RNC: Áreas de mejora para aprovechar los beneficios del Sinirube



Obsérvese que, el rol de las y los profesionales en Trabajo Social como fuente de criterio experto para definir la condición de pobreza de las personas solicitantes es una de las áreas de mejora en tanto se ha encontrado que no necesariamente se corresponde la “realidad vivida” con el estado indicado en el Sistema, aunado a la crítica de que la información derivada de éste se coloque por encima de la valoración de las y los Trabajadores Sociales.

Asimismo, se ha identificado que la información no siempre se actualiza de manera tal que esté vigente oportunamente (al momento del trámite) y que persisten retos en cuanto a la homologación del concepto y valoración de las condiciones de pobreza entre organizaciones estatales. Sobre esto último, si bien es un elemento reconocido como uno de los beneficios de la incorporación del Sinirube al trámite de pensiones del RNC, simultáneamente se presenta como un área de mejora el afinar la estandarización lograda hasta el momento.

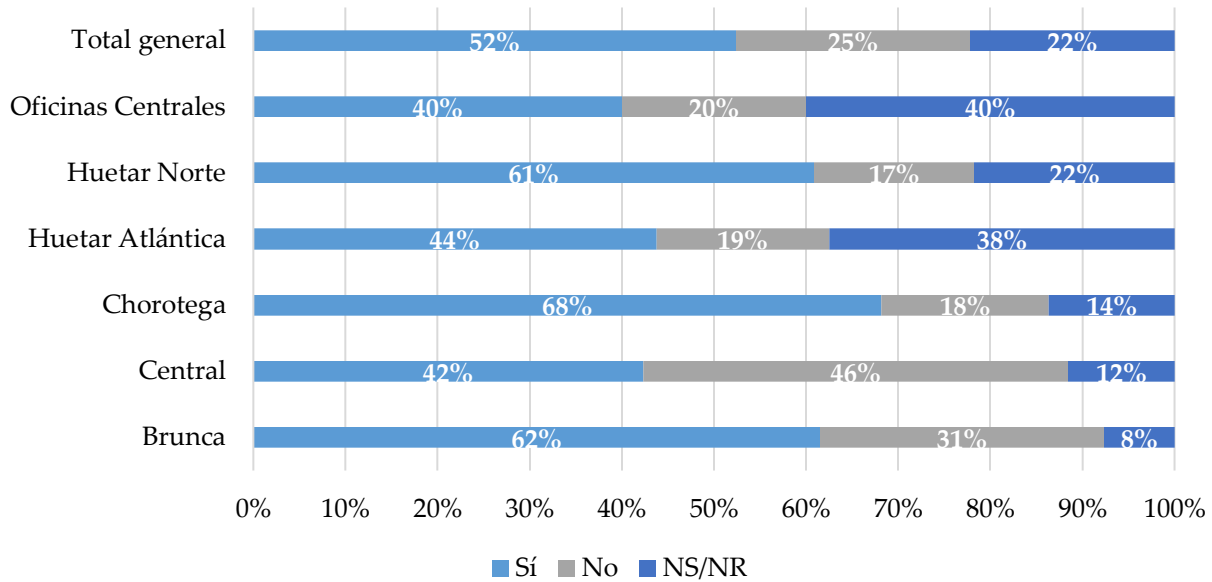
Al respecto, el Reglamento a la Ley N° 9137 que crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (N° 40650-MP-MIDHIS) expresa que:

Artículo 76.- El SINIRUBE estandarizará y administrará la información que se requiera para mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional, con información de todas las personas que requieran servicios, asistencia, subsidios o auxilios económicos, por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad, para lo cual todos los integrantes del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, están obligados a proporcionar información de sus archivos y sistemas, actualizada, de conformidad a la Ficha de Inclusión Social.

Siempre desde una óptica de mejora del aprovechamiento de este insumo, en el estudio de la Defensoría de los Habitantes se afirmó que se requiere “Crear un mecanismo, dentro del proceso, que brinde opciones a las personas solicitantes para poder demostrar su situación real, en caso de considerar que la valoración del SINIRUBE es incorrecta y, además, que el mismo se indique expresamente en la resolución denegatoria” (DRH, 2019, p. 16). Esta responsabilidad de actualización está normada tanto en la Ley como en el Reglamento (artículo 80) del Sinirube.

En términos generales, cuando se consultó si el Sinirube aporta calidad al proceso 52% de las personas funcionarias de la CCSS consultadas respondió afirmativamente; con respuestas positivas por encima del 60% en las Regiones: Huetar Norte, Chorotega y Brunca como se detalla en la Figura 23:

**Figura 23.** Evaluación del Programa RNC: El Sinirube aporta a la calidad del proceso de entrega de los beneficios



En función de la calidad del proceso de trámite de pensiones ordinarias del RNC, se observa que el Sinirube ha contribuido a la homologación de criterios -a lo interno y externo- respecto a la certificación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema de su población objetivo; no obstante, partiendo de que ningún sistema es un fin en sí mismo, sino un mecanismo para la mejora, se han de valorar las opciones para un mejor aprovechamiento de esta herramienta, sin que se constituya en la sustitución del criterio experto de las personas funcionarias que laboran en pensiones de la CCSS las cuales, por formación, experiencia y cercanía a las condiciones específicas de la población, pueden agilizar sus valoraciones gracias a los insumos que el Sinirube aporta.

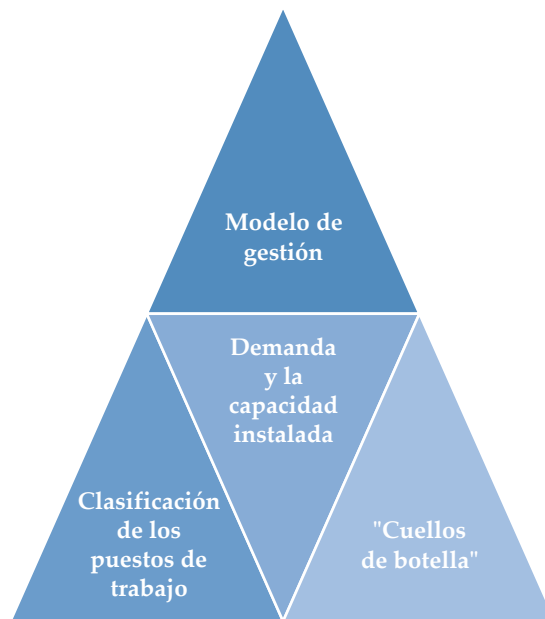
**- Percepción, por parte de los actores involucrados internos, respecto a la gestión del otorgamiento de pensiones ordinarias**

Como cierre de este acercamiento a los procesos del Programa, desde la óptica del criterio de calidad, se recupera la lectura que los actores internos del RNC hacen de su gestión. Recuérdese que por “actores internos” se han considerado las diferentes instancias (Direcciones, Oficinas Centrales, Subáreas de Pensiones en las Regiones Unidades tramitadoras) que gestionan e implementan el Programa.

Explicar la gestión del proceso de otorgamiento, desde la perspectiva de estas personas, remite a las condiciones -internas y externas- en las cuales, se desarrollan los procesos de trabajo. De

acuerdo con las jefaturas y direcciones encargadas del Programa, las primeras remiten a cuatro elementos nodales a saber (Figura 24):

**Figura 24.** Evaluación Programa RNC: condicionantes de la gestión del otorgamiento de pensiones, desde la percepción de los actores internos



Nota: Información del Tomo II, Anexo 7. Diferencias entre las Unidades Tramitadoras de pensiones ordinarias del RNC, según las y los profesionales en Trabajo Social que trabajan en más de una oficina.

- **Demanda y la capacidad instalada para su atención**

En lo que atañe a este elemento, se observa que la cantidad de demanda que se atiende en las unidades tramitadoras, son parte de las condiciones que limitan que las personas funcionarias realicen, además del trámite propiamente dicho, actividades sustantivas relevantes para la gestión, como lo es su seguimiento (de la aplicación de la normativa, la operativa del trámite, el pendiente, las valoraciones de Trabajo Social y en la CCI, etc.). En palabras de una de las jefaturas entrevistadas “No se le da seguimiento, ahí es donde viene la guerra de poderes... ¿Por qué? Porque el jefe de la sucursal es el jefe de una Caja pequeña... además, sumado a que la sucursal pertenece a otra Gerencia” (Comunicación personal, 2021).

Además, este binomio demanda/capacidad instalada explica el “pendiente”, criterio en torno al cual se distribuye la cantidad de pensiones que cada región y oficinas centrales pueden otorgar



en los plazos definidos por la Dirección Administrativa de Pensiones, según el presupuesto que haya disponible.

En lo que atañe al pendiente que el Programa mantiene, se indicó que asciende a 10 000 casos y que esto se genera porque en las sucursales “no se da abasto” para tramitar las solicitudes de pensiones del RNC, dado que hay sucursales en las que una misma persona funcionaria asume diferentes puestos y atiende simultáneamente varios procesos, no exclusivos del RNC.

Esto implica que desde la Dirección Administrativa de Pensiones y las jefaturas del Área y Subárea de pensiones en las regiones y oficinas centrales se deban realizar los seguimientos al pendiente - mensual- y una revisión detallada -trimestralmente-. Estos elementos dan insumos para reforzar en capacitaciones a las personas funcionarias.

Por último, la sobrecarga laboral incide en que se generen rezagos en la actualización de la información en el SIP, los horarios que se definen para los trámites de RNC y la atención de las personas en plataforma; todo ello, en función de la organización interna de cada unidad tramitadora. Esto a su vez, se vincula con la calificación de puestos de trabajo en las Oficinas y Sucursales.

- **Calificación de puestos de trabajo**

Los puestos asignados a pensiones “están subcalificados”. Específicamente, las personas plataformistas tienen el “puesto más bajo, el menos remunerado, en el que entra el más nuevo...” (Comunicación personal, 2021); lo mismo sucede en función de la variación de las y los analistas “...por un tema de clasificación de plazas... porque pensiones no es la función más importante de las sucursales y las plazas más bajitas están en pensiones...” (Comunicación personal, 2021). Esta situación redundante en **rotación interna** en estos puestos y **fuga de talento**.

Asimismo, implica que las jefaturas deban reiterar en capacitaciones de inducción o de “refrescamiento” periódico lo cual, limita las posibilidades de que mediante los espacios de formación se desarrollen competencias y se fortalezca la calidad de los procesos tratando otros temas como derechos humanos, equidad, servicio a la persona usuaria, entre otros.

- **Modelos para facilitar la gestión del RNC**

La síntesis de los elementos anteriormente expuestos se da en la estructura -o en su ausencia- que sostiene los procesos sustantivos del Programa. Es importante indicar que el RNC es responsabilidad de la Gerencia de Pensiones y las Sucursales están a cargo de la Gerencia Financiera; ambas, tienen finalidades claramente diferenciadas.

La Gerencia de Pensiones administra el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el RNC. Por su parte la Gerencia Financiera “...tiene tres grandes componentes o funciones sustantivas

relacionados con la operación del Seguro: a) la recaudación de ingresos, b) la asignación de los recursos y c) la vigilancia por el uso eficiente de los recursos asignados” (CCSS, 2019a, p. 75).

Actualmente oficinas centrales y la subárea de pensiones de la región Brunca disponen de personal exclusivo para pensiones y análisis centralizados, es decir, con personas funcionarias específicamente para cada una de las labores. Esto posibilita que se genere un análisis con más contenido y profundidad, aunado a mejores controles de calidad.

Esta diferencia se generó en 2008 con el Plan de Mejoramiento Integral que propuso la Gerencia de Pensiones de la CCSS que consideraba la creación de un “Centro Regional de Gestión”; iniciativa que se instaló como piloto en la región Brunca (y sucursales adscritas) en el 2009. Por su parte, Oficinas Centrales opera como un centro de gestión para la tramitación exclusiva de pensiones (DRH, 2019).

Las restantes subáreas de pensiones del país están supeditadas a la estructura propia de cada unidad tramitadora, lo que implica que las personas funcionarias asuman una serie de responsabilidades propias de otros procesos; por ejemplo, cobros (administrativos y sumarias). En estos contextos se afirma que “...es responsabilidad de la misma sucursal, darle la importancia que le tienen que dar a pensiones en relación con otros trámites” y la posibilidad de “controlar” a todas las sucursales y a las personas funcionarias no es viable. De manera que las personas jefas de Subárea -quienes no dependen de la Gerencia de Pensiones- son el contacto directo para el seguimiento de la Dirección Administrativa de Pensiones con las regiones (Comunicación personal, 2021).

Asimismo, como lo señaló la Defensoría de los Habitantes cuando la atención se concentra en las Sucursales Administrativas de la CCSS, éstas son “...las encargadas de recibir las solicitudes, analizar los casos y brindar la respuesta final. Ello genera diferencias en los resultados del proceso de atención de solicitudes, que a su vez inciden en los tiempos de resolución de las solicitudes de pensión del RNC” (DRH, 2019, p. 50).

Por lo anterior, la Dirección Administrativa de Pensiones, ha visualizado posibles modelos en donde “...todos los trámites a nivel nacional sean responsabilidad exclusiva de la Gerencia de Pensiones” (Comunicación personal, 2021) mediante los Centros Regionales de Gestión. Se plantea que este mecanismo, permitiría que en las sucursales se continúe con el proceso de recepción de solicitudes en plataforma y que su análisis esté a cargo de personas exclusivas en pensiones. Esto descongestionaría la carga para las sucursales las cuales, podrían abocarse a brindar un servicio de calidad a las personas solicitantes; la gestión, a cargo de la Gerencia de pensiones, posibilitaría el direccionamiento directo con las y los funcionarios encargados de la operativa de los procesos sustantivos del Programa.

La valoración de un modelo alternativo es uno de los temas que, si bien han sido estudiados por la Dirección Administrativa de Pensiones, no ha sido posible concretarlo. Pese a lo anterior, las reformas generadas en el lapso 2017-2020 han incidido en el trámite de las pensiones ordinarias del RNC, reduciendo los “cuellos de botella” del proceso.

- **“Cuellos de botella”**

La Teoría del Programa del RNC establece que, según las condiciones de cada caso, podrá requerirse las valoraciones de Trabajo Social, al Área de Salud y la Comisión Calificadora del Estado de la Invalidez (CCSS, 2020b). El proceso de calificación de la invalidez (servicio brindado por la Gerencia Médica a la Gerencia de Pensiones) ha sido uno de los que genera que la aprobación de las solicitudes que la requieren se extienda por períodos más extensos de los deseados.

La Dirección de Calificación de la Invalidez<sup>27</sup> es una instancia de la Gerencia de Pensiones que valora el estado de invalidez de otros regímenes:

...es la única dependencia competente a nivel institucional, para emitir el criterio de calificación del estado de la invalidez de los solicitantes de pensión por este riesgo en los diferentes regímenes de pensiones y el criterio de discapacidad severa para la obtención de algunos beneficios sociales, así determinado en: leyes, reglamentos, circulares e instructivos, de todo el país. (CCSS, 2017, p. 144, 2017c)

Desde la Dirección de Calificación de la Invalidez se han impulsado una serie de acciones, entre ellas: disponer de indicadores de respuesta por área de salud y guías de valoración del estado de la invalidez; el uso del EDUS con la Gerencia Médica que permite la trazabilidad de los casos dado que el flujo es digital lo cual, facilita el control, la información no es manipulada y hay una disminución de costos (Comunicación personal, 2021).

Se identifica que la dificultad más importante de este proceso radica en las áreas de salud, encargadas de realizar la valoración médica, por cuanto las personas solicitantes deben ingresar a las listas de espera de los(as) demás usuarios(as) lo que se revierte en tiempos de espera que en promedio rondan hasta 530 días naturales (DRH, 2019). Por lo tanto, este momento dentro del trámite es uno de los que requiere mayor seguimiento por parte de las personas encargadas del RNC, lo que no necesariamente sucede en las sucursales (Comunicación personal, 2021).

---

<sup>27</sup> Asimismo, la Comisión Calificadora de la Invalidez es la instancia competente para conocer los casos de apelación por motivos médicos (DRH, 2019).

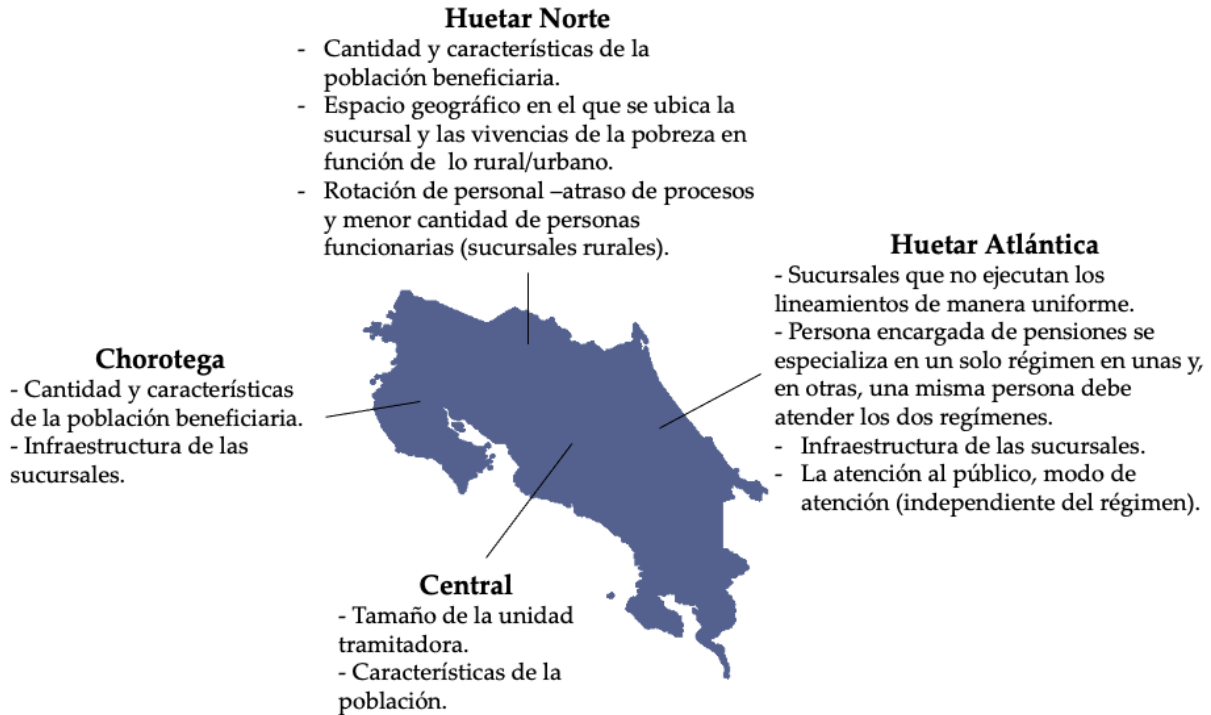
Por lo anterior, indica la DRH (2019), de previo se han emitido otras recomendaciones como regionalizar tanto la Comisión Calificadora de la Invalidez, como el proceso de valoración médica mediante la asignación de personas médicas evaluadoras permanentes, dependientes jerárquicamente de la CCI en las regiones fuera de la gran área metropolitana.

En el caso de Trabajo Social, entre 2017-2020 -especialmente con la incorporación del Sinirube- su rol en el trámite de pensiones del RNC ha sido modificado. Actualmente, "...se le han encomendado algunas funciones o algunos parámetros en el proceso del trámite. Hay algunos aspectos del trámite, poquitos, que quedan condicionados a un criterio de Trabajo Social" (Comunicación personal, 2021). Antes de la reforma, el pendiente de Trabajo Social se explicaba por una demanda que no correspondía con la capacidad instalada; se afirma que en las condiciones actuales éste se ha reducido a un 70 % (Comunicación personal, 2021).

La capacidad instalada, en cuanto a la cantidad de profesionales en Trabajo Social para la atención de los procesos propios del trámite de pensiones ordinarias del RNC, remite a que algunas de estas personas laboran en más de una unidad tramitadora; por ejemplo, para efectos de esta evaluación cerca del 48% de las y los trabajadores sociales consultados están en esta condición.

A estas personas profesionales en Trabajo Social se les consultó respecto a su percepción en cuanto a las diferencias que median en la gestión del trámite entre unidades, indicando que (Figura 25):

**Figura 25.** Evaluación Programa RNC: Diferencias entre las unidades tramitadoras de pensiones ordinarias, según profesionales en Trabajo Social



Lo indicado por las y los profesionales en Trabajo Social, reafirma algunos de los elementos señalados por las jefaturas y direcciones de pensiones en cuanto a su percepción en torno a la gestión del trámite; por ejemplo, remiten al condicionamiento dado por el tamaño de la unidad tramitadora, específicamente en lo que respecta a la infraestructura y la dotación de recursos (materiales, tecnológicos y humanos); el segundo elemento, se vincula con la cantidad y características de la población de atracción (demanda) de cada una.

En esta línea, se detalló que la incidencia en el proceso de gestión de la disposición de personal se asocia con que la persona encargada de pensiones sea responsable de más de un régimen y las diferencias en el trato a la persona usuaria de los servicios e, inclusive, en la forma en que se implementa el trámite; aunado con la rotación de personal que incide en la demora de los procesos.

En síntesis, para efectos de valorar esta dimensión del criterio evaluado, se obtuvieron hallazgos en cuatro aspectos que permiten afirmar que el Programa muestra un nivel intermedio<sup>28</sup> (70%) de calidad en sus procesos internos en lo que atañe a la vinculación que se requiere entre la Dirección de Administración de Pensiones del RNC, de las sucursales administrativas y de la Dirección de Calificación de la Invalidez de la CCSS. Esto dado que el RNC ha avanzado decididamente en generar condiciones para la homologación del trámite de pensiones en las diferentes instancias, ha incorporado mejoras, como el uso del Sinirube para la clasificación de las personas solicitantes y ha logrado reducir el pendiente.

No obstante, la ausencia de una estructura (modelo) que permita que la Dirección de Administración de Pensiones del RNC asuma por completo todos los elementos requeridos para la implementación del Programa, específicamente, la dependencia que tienen con la Gerencia Financiera (administradora de las oficinas y sucursales) incide en la posibilidad de disponer del recurso interno (humano y material) requerido para la realización de sus actividades sustantivas. Condición que se refuerza por el hecho de que las cuotas por región están en función de los recursos financieros para la aprobación de nuevos beneficios que no son propios de la CCSS.

En cuanto a la atención a las personas solicitantes y beneficiarias en las unidades tramitadoras, las condiciones descritas apuntan a que la disponibilidad de personal determina la calidad del trámite, de manera que la homologación no sólo debe pensarse para el proceso y sus requisitos, sino también en la forma en la que se prestan los servicios a nivel nacional.

#### **4.1.2. ¿Cómo se percibe la calidad del proceso de trámite de los beneficios por parte de la población beneficiaria del Programa?**

---

##### **- Percepción de la calidad por parte de las personas beneficiarias**

A continuación, se muestran los resultados en cuanto a la calidad del trámite de pensiones, percibida por PAM beneficiarias del RNC entrevistadas; siendo este grupo uno de los tipos que conforma la población objetivo del Programa y, además, su prioridad (PAM en desamparo económico) según se detalló en la Teoría del Programa.

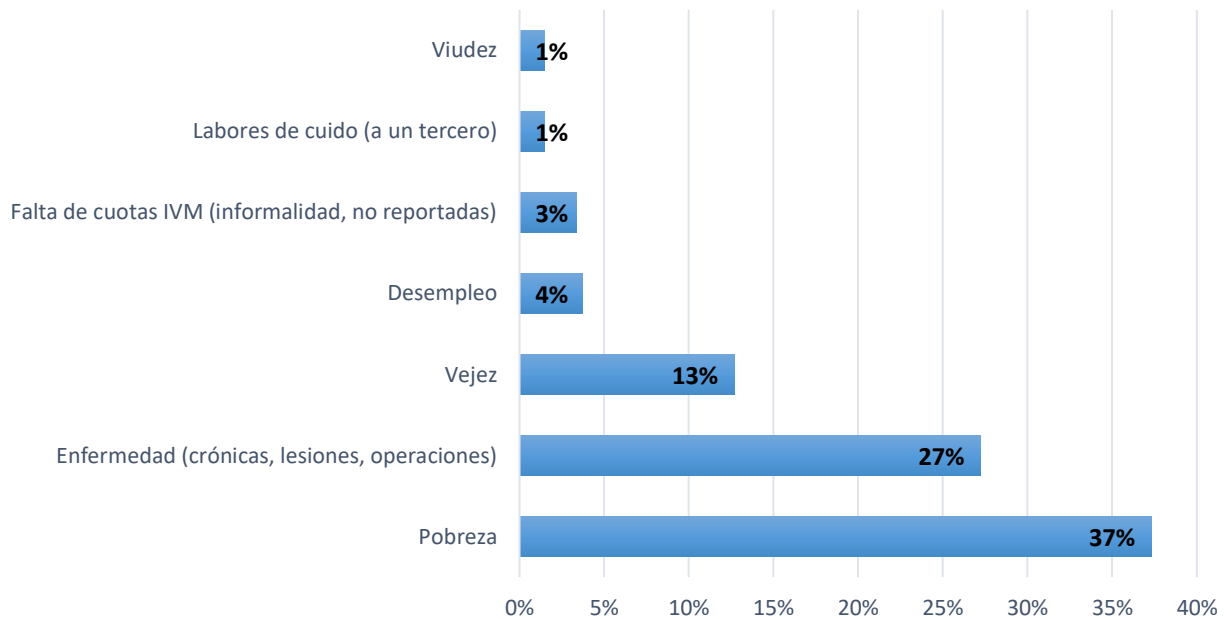
Precisamente, este “desamparo económico” tiene diversas fuentes y, las condiciones de pobreza fueron el principal motivo por el cual, las PAM entrevistadas tramitaron la pensión del RNC, seguido por la existencia de enfermedades que limitan su acceso al trabajo o mantenerse en éste

---

<sup>28</sup> Los niveles de calidad por debajo del 50% de coincidencia se valora como bajos; entre 50% y 80% intermedios y por encima del 80% como altos.

y sólo 13% afirmó que fue por ser persona adulta mayor<sup>29</sup>, tal como puede observarse en la Figura 26:

**Figura 26.** Evaluación Programa RNC: Motivos por los que las PAM beneficiarias solicitaron la pensión

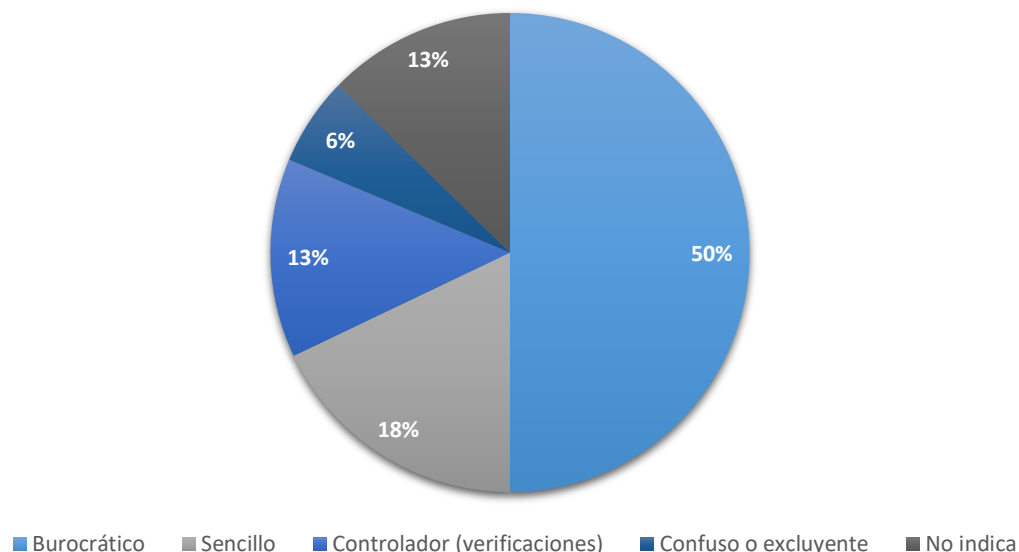


Ahora bien, de las PAM entrevistadas 87% manifestó recordar el trámite realizado para la obtención de la pensión del RNC y, al caracterizarlo, se manifestó en mayor medida que este fue “burocrático” (Figura 27):

---

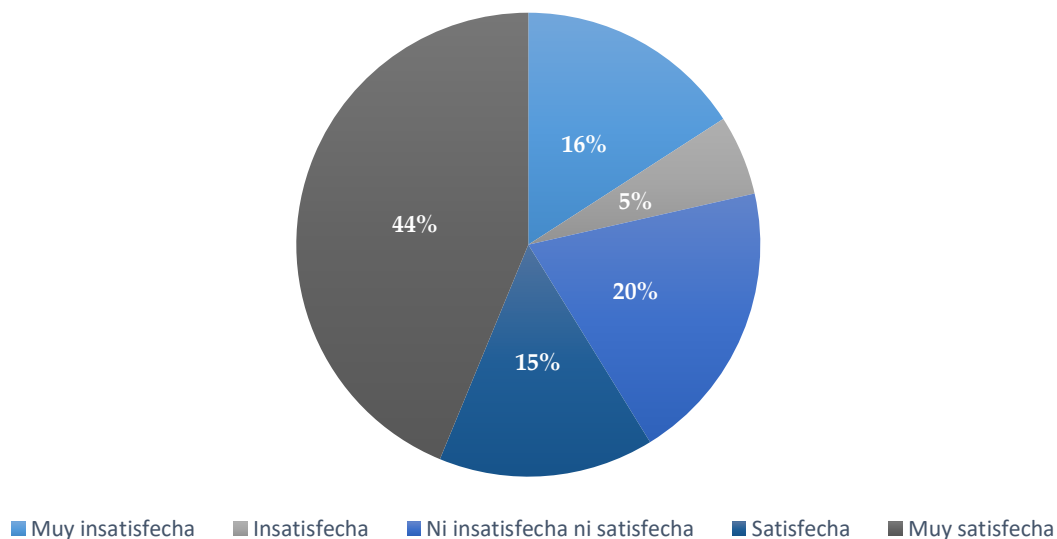
<sup>29</sup> 13% de las PAM entrevistadas no indicó motivo.

**Figura 27.** Evaluación Programa RNC: Trámite de pensión, según la percepción de las PAM



Asimismo, 59% de las PAM beneficiadas del Programa entrevistadas que recuerdan el trámite, refieren estar satisfechas o muy satisfechas con este y un 21% insatisfechas o muy insatisfechas, como puede observarse en la Figura 28:

**Figura 28.** Evaluación Programa RNC: Nivel de satisfacción con el trámite de pensión, según las PAM beneficiarias





En resumen, las personas que refieren estar muy insatisfechas e insatisfechas con el trámite de su pensión del RNC, lo están por:

- 1) El **lapso para que se les resuelva**, implica largos tiempos de espera.
- 2) Durante el trámite se solicitan una serie de **documentos/requisitos**, lo que no favorece acceder fácilmente a la pensión; además **se requiere acompañamiento**.
- 3) **Mal trato** que recibieron por parte de algunas personas funcionarias que les atendieron y, en ocasiones, ausencia de información respecto al estado de avance del trámite.

#### **Personas Muy Insatisfechas e Insatisfechas**

"El trámite no es muy difícil, pero es lento... A veces lo rechazan."

"Es un proceso muy engorroso... Los empleados públicos no hacen del proceso algo más sencillo."

"Me costó mucho, tuve que esperar mucho."

"No me gustó, porque me la negaron y nos pusieron muchas trabas, todo porque en los papeles no aparecía que estaban en pobreza extrema."

"El trámite es muy difícil para las PAM, el sistema se pone muy cuesta arriba. Piden requisitos que no van. Si las PAM no tienen alguien en la familia que les ayude, no la pueden sacar. Hay PAM que no tienen ni teléfonos para que las llamen. Es un trámite muy injusto."

"Fue cansado, muy agotador."

"Es pura suerte, porque a veces a unos les cuesta y a otros no."

"Es duro, no fue fácil, para mí fue duro, por el hecho de hacer muchos papeles y porque a uno le revuelcan todo."

"...trámite fue costoso, sin la ayuda de mi amistad no habría podido hacerla."

"Llenar los papeles no cuesta nada, lo que cuesta es que a uno le den el visto bueno. Porque ellos se los llevan y luego le dicen a uno que se la negaron. Lo que cuesta es que lo llamen para decirle algo, porque en la sucursal nunca saben nada."

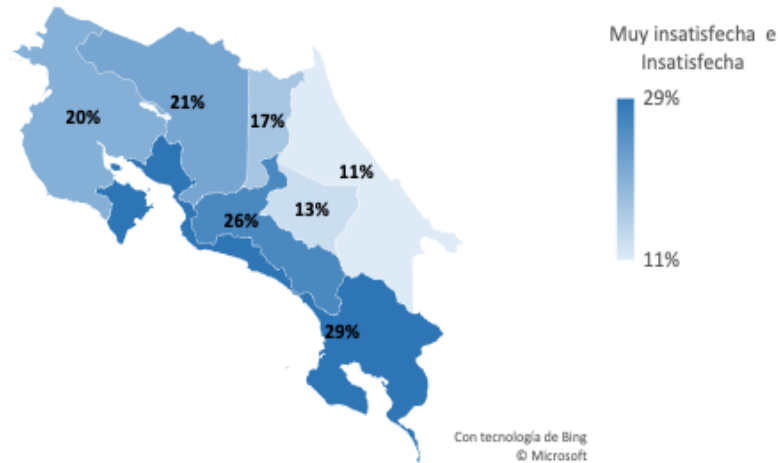
"Fue un trámite muy engorroso... las personas funcionarias públicas nos miran con rechazo. Fue muy doloroso, me hicieron sentir muy mal."

Los datos respecto a la percepción -de las PAM entrevistadas que refieren recordar el trámite -, por provincia, ubica a Puntarenas (29%), seguida por San José (26%) y Alajuela (21%), con los porcentajes más altos de insatisfacción<sup>30</sup> (Figura 29):

---

<sup>30</sup> Puede que la ubicación geográfica actual de la persona informante, no necesariamente responda al lugar en el que realizó el trámite de pensión.

**Figura 29.** Evaluación Programa RNC: Insatisfacción con el trámite de pensión, según las PAM beneficiarias, por provincia



#### Personas Muy Satisfechas y Satisfechas

"No me puedo quejar, me fue bien, me trataron bien. Fue fácil, eso depende de las condiciones de la persona."

"Es un trámite fácil. Llenamos esa hoja y como seis meses después me dijeron que sí... La primera vez me lo rechazaron. Hay que armarse de paciencia."

"Satisfecho porque, aunque a mí me costó, finalmente me lo dieron."

"Fue fácil, aunque vinieron a ver cómo vivía y tuve que esperar."

"Aunque tardamos mucho, yo estoy contenta, me siento muy satisfecha."

"Quienes me atendieron tuvieron la bondad de ayudarme y no ponerme trabas."

"Porque me prestaron mucha atención... las personas funcionarias se esmeraron mucho."

"El tiempo que se dilato no sufrí, porque mis amistades me ayudaron".

"Valió la pena esperar un año."

"No es muy duro, sólo ciertas cositas de rigor. Recibí una buena atención de parte de las personas funcionarias."

"Excelente trámite, porque llegó la trabajadora social y me hizo todo el trámite. Ella me ayudó con todo."

"Por la necesidad uno desea que le den la pensión ya... hay que entender que hay mucha gente haciendo la solicitud, por lo que hay que esperar."

Por su parte, las personas que refirieron estar satisfechas y muy satisfechas lo explican en virtud de que:

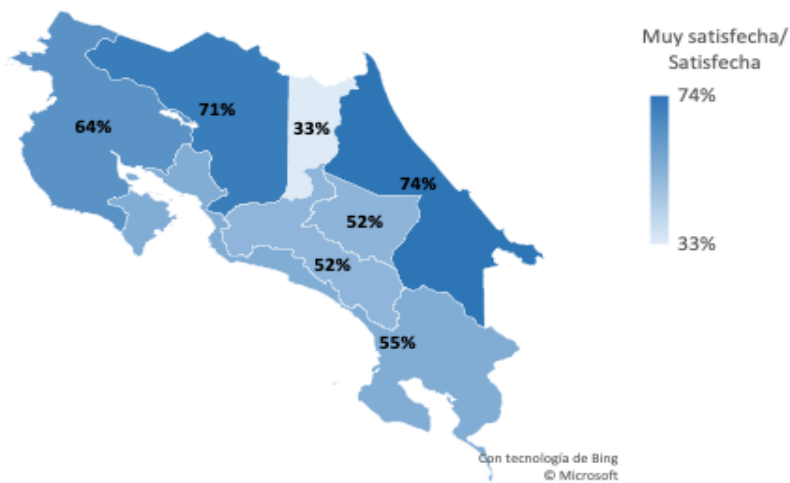
- 1) A pesar del tiempo que dura el trámite, su satisfacción se asocia con la **atención recibida** por parte de las personas funcionarias quienes le facilitaron el proceso.

- 2) Las PAM **contaron con apoyo** de sus propias redes para realizar el trámite.
- 3) Obtener una **resolución favorable**.

Es importante apuntar que, independientemente de que la valoración sea favorable o desfavorable, en todos los casos, el tiempo, el trato por parte de las personas funcionarias de la CCSS y el disponer de acompañamiento para realizar el trámite son tres factores presentes en las respuestas de las PAM entrevistadas.

Por provincia, las valoraciones de percepción favorable al trámite de pensiones (de las PAM entrevistadas que lo recuerdan), se muestran mayoritariamente en Limón (74%), Alajuela (71%) y Guanacaste, como se muestra en la Figura 30:

**Figura 30.** Evaluación Programa RNC: Satisfacción con el trámite de pensión, según las PAM beneficiarias, por provincia



En esta línea, cuando se les consultó a las jefaturas de pensiones si consideraban que las personas solicitantes estaban satisfechas con el trámite, refirieron a dos elementos esenciales que, según su explicación, puede inferirse están vinculadas con la<sup>31</sup>:

---

<sup>31</sup> Ver contenido del Tomo II, Anexo 5. Satisfacción de las personas que han realizado el trámite de pensiones ordinarias del Programa, desde la perspectiva de las y los jefes de Subárea, Área de Gestión Pensiones y Dirección de Administración de Pensiones del RNC.

1) Satisfacción con el trámite, asociada con la **resolución positiva** (otorgamiento de la pensión).

2) Satisfacción vinculada con **los tiempos** que pueden requerirse para emitir una resolución.

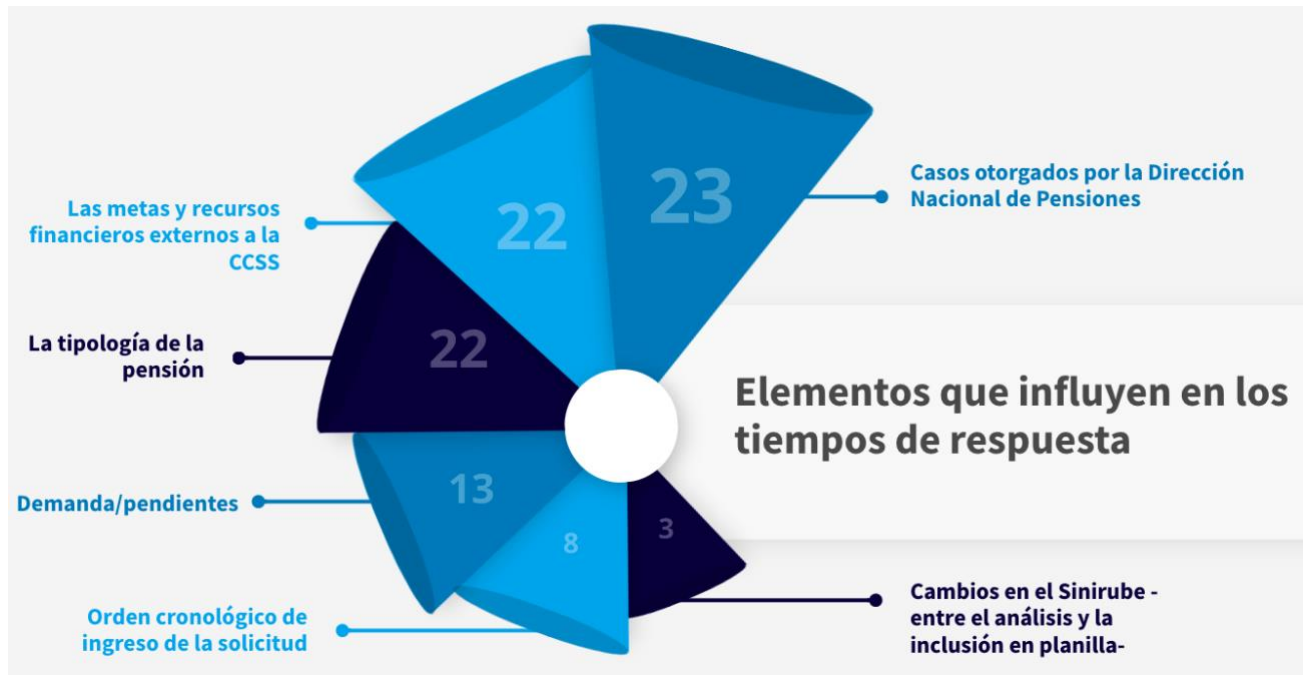
De lo anterior, se observa que ambos aspectos apuntan a parte de las explicaciones sobre la satisfacción/insatisfacción de las PAM entrevistadas; pero omiten incorporar el componente interno -que deriva de **la atención que se da en las unidades tramitadoras** (sucursales y oficinas centrales)- como factor de satisfacción de las personas solicitantes.

En lo que respecta al tiempo del trámite, elemento señalado tanto por las PAM satisfechas e insatisfechas con éste, como por las personas jefas de pensiones de la CCSS y funcionarias de las unidades tramitadoras explicaron los principales elementos que median en la variabilidad en los períodos de respuesta. Así los casos (cuotas) otorgados por la Dirección de Administración de Pensiones del RNC a las regiones -lo cual, a su vez, es redistribuido en las unidades tramitadoras- seguido por las metas y recursos financieros externos a la CCSS y la tipología de pensión, destacan como los tres elementos principales<sup>32</sup> para explicar la variación en los tiempos de respuesta (Figura 31):

---

<sup>32</sup> Con mayor número de referencias por parte de las personas consultadas (ver el número consignado en la figura 31. Asimismo en dos ocasiones se indicó que también influye el recurso humano de las unidades tramitadoras.

**Figura 31.** Evaluación Programa RNC: Elementos que influyen en los tiempos del trámite de pensiones ordinarias, desde la perspectiva de las personas funcionarias de la CCSS



Nota: Información del Tomo II, Anexo 6. Elementos que influyen en los tiempos de respuesta en el trámite de pensiones ordinarias del Programa, desde la perspectiva de las y los funcionarios de Sucursales y Oficinas Centrales y Anexo 6a. Tiempos estimados del proceso de trámite de pensiones ordinarias del Programa y afectaciones en el flujo de trabajo y tiempos de espera, desde la perspectiva de las y los funcionarios de Sucursales y Oficinas Centrales.

De lo descrito es necesario resaltar que, efectivamente, los tiempos de respuesta son un elemento presente en la narrativa que explica la percepción de la calidad; tanto de las PAM, como de las y los funcionarios de la CCSS -independientemente de si están en la parte estratégica u operativa del Programa-. A su vez, éstos están determinados por dos elementos que escapan a las oficinas y sucursales: la cantidad de casos (cuota) que pueden aprobar -indicación de la Dirección de Administración de Pensiones del RNC y del Área de Gestión Pensiones RNC- y la disponibilidad de recurso para aprobar -externo a la CCSS- e incluir en planilla y pagar la pensión.

Se observa que **el trato hacia las personas solicitantes** es indicado simultáneamente como elemento favorable y desfavorable por parte de las PAM entrevistadas y, por ende, podría ser entendido como un factor de calidad determinante, condicionado por las circunstancias propias de las unidades tramitadoras entre las cuales, como se indicó, los recursos (humanos, tecnológicos y materiales) son heterogéneos.

### **- Aprovechamiento de los beneficios y prestaciones**

Como se indicó en la Teoría del Programa del RNC, la población objetivo es aquella que, dadas sus condiciones de vulnerabilización y exclusión -derivadas de la pobreza/pobreza extrema-, se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato. Con el otorgamiento de los productos (pensiones ordinarias, seguro de salud y pago del treceavo mes), se busca que las personas pensionadas bajo este régimen satisfagan sus necesidades y, de esta manera, se incida multidimensionalmente en sus condiciones de vida (esto considerando que el abordaje sea asumido integralmente mediante la oferta programática de otras organizaciones estatales abocadas a su atención, como se ha establecido en la Estrategia Nacional “Puente al Desarrollo” a nivel regional y nacional).

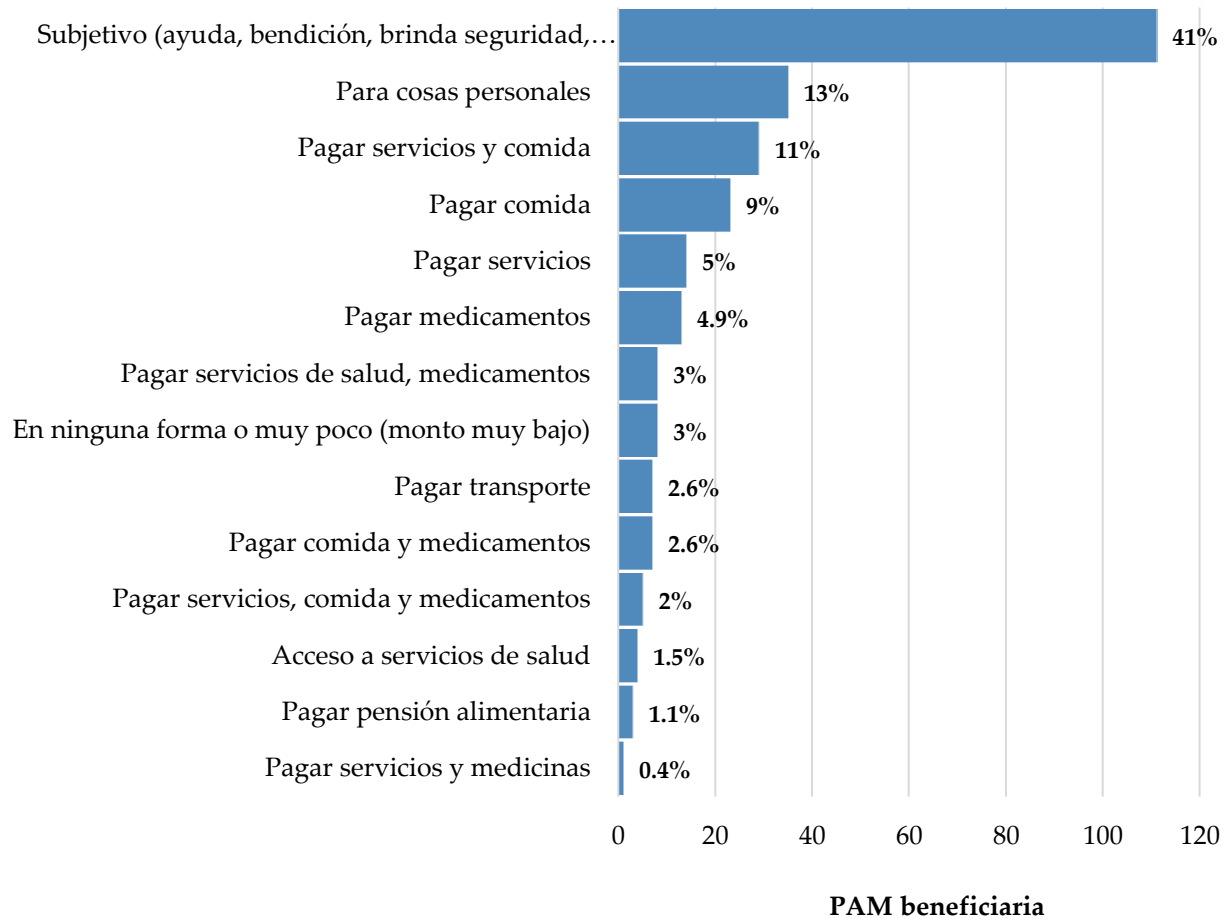
Al ser esta una evaluación de procesos, no de resultados, se valora el aprovechamiento de los productos del Programa por parte de las personas beneficiarias<sup>33</sup>. Vale aclarar que este aprovechamiento refiere a la obtención de beneficios inmediatos al recibir los montos mensuales de pensión, el aseguramiento y el pago de aguinaldo, como paso intermedio a la generación de los resultados del RNC.

Al respecto, en la Figura 32 se muestra el aprovechamiento que las PAM entrevistadas manifestaron obtener de los bienes proporcionados por el RNC.

---

<sup>33</sup> En este caso, el que refirieron las PAM entrevistadas en el marco de esta evaluación.

**Figura 32.** Evaluación Programa RNC: Aprovechamiento de los productos por parte de las PAM beneficiarias



De lo anterior, es importante resaltar que cerca del 40% de las PAM consultadas colocaron el aprovechamiento desde lo emocional y desde la óptica de la “ayuda”, de la posibilidad de tener autonomía lo cual, es tendencialmente observable en las respuestas de las adultas mayores. Por su parte los adultos mayores enfatizan en la autoestima y en la posibilidad de asumir sus gastos.

#### MUJERES ADULTAS MAYORES PENSIONADAS DEL RNC

"...mayor independencia económica respecto a mis hijos, además, puedo cubrir sus propios gastos."

"...para sentirme más aliviada en el tema de la economía, sin depender de otras personas ni limitarme a aguantar."

"En realidad eso es una bendición, porque si yo no tuviera eso, no sé qué hiciera, porque mis hijas no me pueden apoyar..."

"...siento más tranquilidad en cuanto a no estar pidiendo mucho, porque mis hijas no me pueden dar. Esto me ha ayudado a sentirme mucho mejor, porque así yo puedo comprar mis cosas, darme unos gustitos"

(Comunicación personal, 2021).

#### HOMBRES ADULTOS MAYORES PENSIONADOS DEL RNC

"Ha mejorado porque me da confianza para poder decir quiero llevar esto y después lo pago. Yo tengo esa platita, me da esa confianza"

"...tranquilo de que yo ya no tengo que pensar en cómo pagar mis deudas. Ahora yo cuento con esa platita, la autoestima se le viene a uno arriba."

"Dios guarde no fuera esa pensión, ya me habrían tirado puerta afuera. Con eso me ayudo para pagar mis cosas y ayudar en la casa".

"...yo me ayudo, ya no pienso mucho en estarme maltratando. Vivo mejor..."

"...me ha ayudado hasta psicológicamente, porque yo ya me siento grande, me siento como en la gloria. A mí me hacía mucha falta la pensión; me siento realizado."

(Comunicación personal, 2021).

Es necesario observar cómo estas respuestas están marcadas por los roles socialmente asignados en función del género. En este caso, el aprovechamiento de los hombres no remite a la no dependencia de otros familiares, sino más bien a la posibilidad de sufragar el pago de necesidades básicas. Las mujeres, por su parte, indican que la tranquilidad de disponer de estos recursos les permite no depender económicamente de otras personas (específicamente de sus hijos e hijas).

En segundo y tercer lugar, las PAM entrevistadas comentaron que la pensión del RNC les posibilita sufragar gastos personales, alimentación y pago de servicios públicos. Aunado a ello, se resalta la atención de su salud mediante el acceso a servicios de la Caja, pero también se mencionó que estos recursos posibilitan la compra de medicamentos que no están disponibles en la CCSS.

El aprovechamiento de los productos del RNC aportan a la seguridad económica de las PAM beneficiadas y al pago de los gastos del hogar. Lo anterior es correspondiente con lo que se afirma en el *II Informe de estado de situación de la persona adulta mayor*, en cuanto a que los egresos en los hogares conformados por esta población son diferentes a aquellos en los que no los hay, esto desde la explicación del enfoque del ciclo de vida de los hogares:



...porque los hogares de personas adultas mayores necesitan gastar menos en áreas tales como educación, recreación y vestimenta, entre otros; más bien, el único rubro en el que expenden más que el resto del país es en bienes y servicios de salud: un 55% más (promedio de 43 731,00 colones contra 28 181,00 colones) ... En los hogares con personas adultas mayores, los gastos de bolsillo (“out-of-pocket”) en salud representan el 6% del total de consumo de los hogares... En Costa Rica, el gasto de bolsillo en salud es relativamente más bajo por la disponibilidad de los servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social... (Universidad de Costa Rica/UCR, 2020, p. 35).

En este sentido, el aprovechamiento identificado se podría relacionar con la posibilidad de generar los resultados del RNC, observándose alineación con la lógica interna de la intervención explicitada en la teoría del programa.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la calidad del proceso de trámite percibida por las PAM entrevistadas es favorable; quienes expresaron insatisfacción, aluden los tiempos de espera para la resolución de las solicitudes, la complejidad que éste les puede representar y el no percibir un buen trato por parte de las personas funcionarias de la CCSS. Paradójicamente, quienes expresaron sentirse satisfechas también refirieron a los mismos aspectos, pero asociados a vivencias positivas desde su explicación.

#### **4.1.3. ¿Cuál es la percepción de las organizaciones endosatarias de la calidad del proceso de pago de los beneficios para la población beneficiaria del Programa?**

---

##### **- Percepción de la calidad del proceso por parte de las organizaciones endosatarias del RNC**

Inicialmente para efectos de conocer la percepción de las organizaciones endosatarias, respecto a la calidad del proceso de pago de los beneficios y la forma en que éstos se obtienen; vale denotar que 35 de las personas encuestadas de estas organizaciones señalaron conocer el trámite de RNC y cuatro de ellas indicaron que lo desconocen.

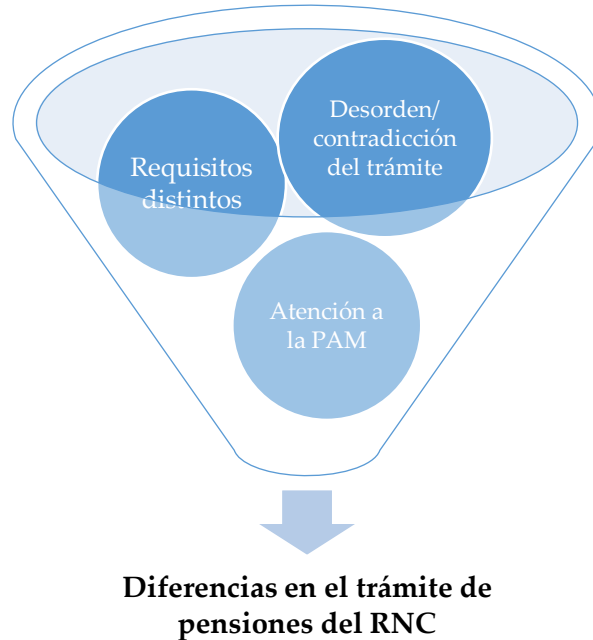
De las 35 personas que conocen el trámite de pensiones del RNC, 14 afirmaron que -desde su experiencia- éste es homogéneo<sup>34</sup> en las diferentes unidades tramitadoras de la CCSS; 13 no

---

<sup>34</sup> Sólo una de las personas justificó su respuesta indicando que “La CCSS utiliza un único formulario de solicitud de pensión RNC”.

disponen de la información para aseverarlo, dado que sólo han realizado gestiones en una oficina en particular (la correspondiente al lugar en el que está situada la organización); y ocho manifiestan que no, cuyas explicaciones se sintetizan en la Figura 33:










**Figura 33.** Evaluación Programa RNC: trámite de pensiones del RNC en las unidades tramitadoras de la CCSS, según las personas representantes de organizaciones endosatarias




Respecto a los motivos señalados en la Figura 33, enfatizaron en la solicitud de más requisitos o la diferencia entre éstos en las diferentes unidades tramitadoras; situación que ha sido subsanada mediante las reformas reglamentarias (incluido el Manual e Instructivo) del 2017. En cuanto a las contradicciones en el trámite, se indica que el uso del Sinirube no incorpora a las PAM institucionalizadas y que, en ocasiones, personas con situaciones socioeconómicas de riesgo o en condición de pobreza, no aparecen en el sistema, sin posibilidad de acceso a una pensión del RNC.

De las 39 personas representantes de organizaciones endosatarias, 22 consideran que el Programa genera procesos de mejora continua para la entrega de los beneficios del RNC, 11 manifestaron que no perciben este tipo de gestiones y seis no saben o no responden. En la Tabla 10 se sintetizan las acciones observadas y algunas que, desde su perspectiva, aún están pendientes.

**Tabla 10.** Evaluación Programa RNC: acciones de mejora para la entrega de beneficios, según la percepción de las personas representantes de organizaciones endosatarias

Acciones de mejora para la entrega de beneficios	Acciones de mejora pendientes para la entrega de beneficios
 <p>“A raíz de la emergencia nacional por el COVID 19, el trámite de pensiones del Régimen No Contributivo se realiza de manera digital a través del correo electrónico.”</p>	 <p>“El sistema se ha mantenido a través [SIC] de años y funciona bien.” “Siempre he visto el mismo proceso.”</p>
 <p>“Habilitar como medio de pago la transferencia a la cuenta de la institución “...es un método muy práctico y beneficioso.”</p>	 <p>“En nuestro caso cuando tenemos un adulto mayor en el hogar sin pensión y se ha tramitado, se la deniegan porque dicen que en los hogares no les hace falta nada.” “...se da el caso de que si un adulto mayor ingresa a la institución no hay manera de que posterior a su ingreso le aprueben solicitud de pensión de RNC.”</p>
 <p>“Brindan un buen servicio y soporte a las dudas que se van presentando con la población vulnerable.”</p>	 <p>“Deberían ser más conscientes y realizar los endosos iniciando el mes y no como se hace hasta la fecha que no logro entender... se deposita mes atrasado y nuestros adultos mayores deben esperar hasta que se les deposite para tener su dinero.”</p>
 <p>“Si es constante y eficiente...”</p>	 <p>“...hay demasiada burocracia para personas internas en Hogares.” “Los procedimientos, en vez de simplificar trámites en beneficio del usuario en condición de pobreza, los complican y los entranan. Los procedimientos establecidos excluyen a población vulnerable.”</p>  <p>“No existe una plantilla descriptiva de las pensiones de cada beneficiario, tal y como lo realiza el Régimen IVM”.</p>

Acciones de mejora para la entrega de beneficios	Acciones de mejora pendientes para la entrega de beneficios
	 <p>Los montos se mantienen durante mucho tiempo. Los giros "no correspondientes" son solicitados en reintegro cuando el pensionado fallece, siendo que el monto diario del subsidio es insuficiente para la manutención de una persona y además las pensiones son giradas al vencimiento, por lo que no se puede saber cuándo fallecería un pensionado para no gastar dicho monto "improcedente", según el criterio de la CCSS. Por otra parte, el monto de subsidio por gastos fúnebres es insuficiente. La notificación de una resolución es contraria a la Ley en cuanto al tiempo que toman y al contenido de la misma (no da detalles)."</p>

Interesa destacar la valoración positiva respecto a las acciones de mejora atinentes a la digitalización de procesos; respuestas que, en uno de los casos, alude a un elemento más coyuntural (medidas sanitarias por el COVID-19). Sobre este tema una de las personas de la CCSS entrevistada explicó que desde antes de la crisis sanitaria están a disposición, en la página Web de la CCSS, la información y los formularios del RNC sin que ello reemplazara la plataforma de atención presencial, dado que la población objetivo del Programa tiene escaso acceso a medios tecnológicos.

Sin embargo, en el contexto del COVID-19 y con la finalidad de darle continuidad a la atención, en 2020 se habilitó una cuenta de correo electrónico mediante la cual, las personas pueden solicitar los mismos servicios que de manera presencial. En el año indicado se atendieron de esta manera cerca de 20 000 consultas en oficinas centrales (Comunicación personal, 2021).

Este tipo de medidas también se han implementado en otras regiones como la Huetar Atlántica: "...se trabaja en conjunto con la información suministrada del IMAS, actualmente recibiendo solicitudes de forma digital..." (Comunicación personal, 2021). En otras se indica que la digitalización de procesos es una de las áreas de mejora; por ejemplo, en la región Chorotega se afirmó que "...habrá algunas etapas donde bien podrían ser mejoradas, por ejemplo, digitalizar totalmente el proceso" (Comunicación personal, 2021).

En lo que atañe a las áreas de mejora pendientes, las personas representantes de organizaciones endosatarias enfatizaron en los pagos específicamente lo atinente a: “mes vencido”<sup>35</sup>; “casos de fallecimiento” y “gastos fúnebres”, así como la tramitología que puede tornarse excluyente. Esto último, es necesario comprenderlo a la luz de lo referido por las PAM -tal cual fue detallado en el apartado anterior- en términos de que, para el trámite, se requiere de acompañamiento dada la dificultad que puede representar para algunas de las personas solicitantes la presentación de los requisitos lo cual, a su vez fue expresado por las y los funcionarios de la CCSS asociado con la equidad en los procesos del Programa<sup>36</sup>.

Además de lo indicado en cuanto al conocimiento del proceso y las áreas que han sido mejoradas -así como las que pueden serlo- como elementos que permiten acercarse a la apreciación de la calidad por parte de las organizaciones endosatarias, es necesario referir a los niveles de satisfacción percibida respecto a la entrega de los beneficios del Programa: 29 personas se manifiestan totalmente satisfechas y satisfechas; cuatro ni satisfechas, ni insatisfechas y seis insatisfechas o totalmente insatisfechas.

Finalmente, en cuanto a la percepción por parte de las y los representantes de las organizaciones endosatarias respecto a la satisfacción de las personas beneficiarias del Programa RNC: 28 consideran que lo están; cinco no están de acuerdo ni en desacuerdo con ello, y seis están totalmente en desacuerdo o en desacuerdo.

#### **- Uso y seguimiento de las pensiones del RNC**

De acuerdo con Instructivo RNC 2017 -modificado-, una vez emitida la Resolución correspondiente, se explicitan las obligaciones de la persona (física o jurídica) endosataria (CCSS, 2017e):

- ⇒ Entrega del monto exacto de la pensión en forma oportuna a la persona beneficiaria, cuando ésta se encuentre en capacidad mental y física para administrarla.
- ⇒ Cuando la persona beneficiaria no se encuentre en capacidad física o mental para ello, el endosatario deberá administrar adecuadamente la pensión, de forma que satisfaga las necesidades básicas de la persona pensionada.

---

<sup>35</sup> Cabe recordar que de acuerdo con el Reglamento del RNC, reformado en 2017, “Las pensiones de este Régimen se pagarán por períodos mensuales vencidos en los cinco primeros días hábiles del mes siguiente. El pago será entregado directamente al beneficiario o a su endosatario, en aquellos casos de beneficiarios a quienes se les haya nombrado (CCSS, 2017, Artículo 28).

<sup>36</sup> Esto será detallado en el análisis de los procesos del RNC desde el criterio de equidad.

- ⇒ Rendir cuentas a la CCSS, cuando así se requiera, acerca de la administración de la pensión que ha sido endosada a su nombre.
- ⇒ En caso de muerte de la persona pensionada, el endosatario deberá comunicarlo de forma inmediata a la CCSS y no podrá retirar o cobrar por ningún motivo el monto de la pensión.
- ⇒ Cuando el endosatario retire montos de pensión de forma improcedente, ya sea por fallecimiento de la persona u otra causa, deberá devolver -de forma inmediata- todos aquellos pagos realizados al pensionado con posterioridad a la fecha de su muerte. De no ser así, la CCSS podrá iniciar las gestiones para el cobro, de acuerdo con el “Procedimiento de Recuperación de pagos de pensiones RNC y PCP<sup>37</sup>”.

En caso de que el endosatario no cumpla con sus obligaciones, la CCSS podrá removerlo mediante una resolución razonada “...la cual podrá ejecutarse hasta que se encuentre firme, y, por tanto, sin perjuicio de los recursos que se pudieran presentar contra tal resolución. Cuando se encuentre firme la resolución que remueve a un endosatario, deberá procederse al nombramiento de otro” (CCSS, 2017d, p. 9).

El endoso, además, tiene como condición que no se autoricen más de dos a una misma persona física, exceptuado: i) las organizaciones donde se encuentre en trámite la suscripción de un convenio y ii) los grupos familiares en donde existan más de dos personas pensionadas del RNC (CCSS, 2017e).

Asimismo, para efectos de control interno, las personas funcionarias de las unidades tramitadoras de pensiones de la CCSS, podrán tener beneficios endosados a su nombre, excepto aquellos casos donde la persona pensionada sea parte de su grupo familiar (CCSS, 2017e).

Respecto a los seguimientos a las organizaciones endosatarias, solamente una de las personas de la CCSS consultadas indicó que, parte de su trabajo, es el seguimiento a estas organizaciones. Incluso, una de las profesionales en Trabajo Social encuestadas manifestó que:

Actualmente no existe un control o seguimiento de endosatarios únicamente cuando existe una denuncia Trabajo Social interviene, me parece que deberíamos dar un seguimiento de casos en los que haya endosatarios para verificar que el beneficio se está administrando correctamente en las necesidades del pensionado. (Comunicación personal, 2021)

---

<sup>37</sup> Según el artículo 9 del Reglamento. En los casos indicados en los incisos d y e, de este artículo las condiciones ahí establecidas aplican de igual forma para el caso de los Hogares o instituciones que alberguen pensionados del Programa (CCSS, 2017e).

El balance en torno a la percepción de las organizaciones endosatarias respecto a la calidad del proceso de pago de los beneficios de la población, refiere a una tendencia al desconocimiento<sup>38</sup> general en cuanto al quehacer del Programa. Asimismo, está asociada y limitada al pago de los beneficios y los mecanismos que el RNC ha implementado para su agilización.

Quienes disponen de información para externar su parecer apuntan a que no necesariamente el RNC se implementa de forma homogénea lo cual, se expresa en los trámites (complejos, contradictorios e incluso excluyentes). Asimismo, a esta percepción se añade que conocen mejoras puntuales implementadas por el Programa e identifican una serie de áreas de mejora entre las cuales se destacó el trámite y el pago (específicamente el que se dé por mes vencido).

Pese a ello, cuantitativamente, el resultado de satisfacción con el pago de las pensiones es positivo para con el Programa; pero no fue posible tener acceso a los seguimientos que desde RNC se les hace a las organizaciones endosatarias, esto a pesar de que en el Instructivo del Programa refieren una serie de actividades que, requerirían necesariamente de estos procesos. Por último, se le dejan al Programa una serie de requerimientos para mejorar la percepción de satisfacción por parte de las endosatarias<sup>39</sup>.

## 4.2. Criterio Cobertura

**Cobertura:** población que tiene acceso a los beneficios del Programa RNC, respecto a la población beneficiaria delimitada por la Ley N° 5662 y su reforma mediante Ley N° 8783.

### 4.2.1. ¿Cuál es el nivel de cobertura actual de las poblaciones señaladas en el artículo 6 del Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones?

La CCSS ofrece y asigna las prestaciones y beneficios del Programa RNC de pensiones a toda la población destinataria según el marco normativo, sin embargo, las limitaciones en la asignación presupuestaria del Fodesaf, así como la determinación de las metas desde el PNDIP propician que la oferta institucional esté restringida al plan-presupuesto anual, por ende, se cuenta con cuotas para cada tipo de beneficiario, no se cubre la demanda y el servicio no es universal.

---

<sup>38</sup> Aunado a que la cantidad de personas encuestadas fue bajo respecto al total de personas jurídicas endosatarias del Programa.

<sup>39</sup> Revisar el Tomo II Anexo 8. Recomendaciones de mejora para el Programa RNC por parte de las organizaciones endosatarias consultadas.

El programa tiene una serie de características de alcance poblacional (destinatarios y beneficiarios) y territorial (regiones) que retan la institucionalidad pública de cara a brindar de manera apropiada las prestaciones y servicios del programa, se trata de un régimen de carácter asistencial, que beneficia a la población en situación de pobreza que no cotiza a los regímenes contributivos de pensiones. Los recursos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de la Junta de Protección Social, así como de transferencias directas del Ministerio de Hacienda, que cubren a la población adulta mayor, a personas con invalidez, en situación de indigencia y a menores de edad en situación de riesgo (Mideplan, 2016).

El Reglamento define a las personas beneficiarias como todas las costarricenses y extranjeras residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema (necesidad de amparo económico inmediato) y que no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes (Art. 2). Por su parte, el artículo 6 de dicho reglamento establece la tipología de estos grupos de beneficiarios:

- **Personas adultas mayores:** Son aquellas personas con 65 (sesenta y cinco) o más años.
- **Personas inválidas<sup>40</sup>:** Son aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental hayan perdido dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general. Cuando el solicitante es mayor de 18 años, se evaluará en función de su capacidad para generar ingreso y que por tal motivo no pudiese obtener una remuneración suficiente para velar por sus necesidades básicas de subsistencia.

En el caso de menores de edad, se evaluará en función de que éstos requieran de cuidados especiales y apoyo del Estado para mejorar su calidad de vida, y de su potencial para generar a futuro, los ingresos para cubrir sus necesidades básicas. En ambos casos, la determinación del estado de invalidez será realizada por la Dirección de Calificación del Estado de Invalidez de la Gerencia de Pensiones de acuerdo con los criterios técnicos médicos establecidos para evaluar y calificar la invalidez.

Los criterios clínicos para evaluación y calificación de la invalidez son los mismos que se aplican para valorar la invalidez del Régimen de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte) u otros regímenes. El dictamen médico deberá ser emitido en el formulario previamente elaborado para tal efecto. La administración tiene la potestad de establecer o fijar los plazos

---

<sup>40</sup> Es importante destacar que en la normativa institucional se utiliza dicho término; no obstante, el EE reconoce la necesidad de problematizarlo, en tanto resulta lesivo para la dignidad de las personas con discapacidad, reproduciendo connotaciones peyorativas y discriminatorias.



pertinentes para someter a una nueva revisión el estado de invalidez de estos beneficiarios, y procederá a la cancelación de la pensión cuando se compruebe que el beneficiario ha superado la condición de invalidez.

- **Personas viudas en desamparo:** Son aquellas que debido a la defunción de su cónyuge o compañero (a) de hecho con quien estuvieran conviviendo al momento del deceso hubiesen quedado en desamparo económico, no hayan establecido unión de hecho con posterioridad a la defunción y cumplan al menos una de las siguientes condiciones:
  - con al menos 55 años y menores de 65 años,
  - menores de 55 años con hijos menores de 18 años o con hijos entre 18 y 21 años siempre y cuando éstos:
    - Se encuentren estudiando en educación formal o técnica (lo cual deberá acreditarse semestralmente).
    - No laboren.
    - Integren grupo familiar con la persona viuda.
- **Personas huérfanas:**
  - Aquellas personas menores de 18 años de edad, cuyos padres han fallecido. En el caso de huérfanos no reconocidos legalmente por el padre, cumplirán este requisito con sólo acreditar el fallecimiento de la madre.
  - Aquellas personas huérfanas entre 18 y 21 años siempre y cuando:
    - Se encuentren estudiando en educación formal o técnica, lo cual deberán acreditar semestralmente.
    - No laboren.
- **Personas en situación de indigencia:** Son aquellas personas que, por razones culturales y sociales, se les imposibilite incorporarse a un trabajo remunerado y quienes no cuentan con redes de apoyo familiares, soporte económico de otras Instituciones, ni medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia.

Adicionalmente, la reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N° 7125 (Ley N° 8769) incluye como personas beneficiarias a las “que padezcan parálisis cerebral profunda o autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad, de acuerdo con el dictamen de la Comisión calificadora del estado de la invalidez, que se encuentren en estado de abandono o cuyas familias estén en estado de pobreza y/o pobreza

extrema, tendrán derecho a una pensión vitalicia equivalente al menor salario mínimo legal mensual fijado por el Poder Ejecutivo.”

Así, al valorar la cobertura normativa, las personas informantes manifiestan que “sí está clara la definición conceptual de la población beneficiaria del Programa”, ya que “la ley y el reglamento lo definen claramente, y Sinirube dice quién es la persona beneficiaria, eliminando la subjetividad. En el marco de gestión operativa es Sinirube quien marca la pauta” (Comunicación personal, 2021). Además, se considera que la “la población beneficiaria está clara: personas adultas mayores (+65 años), niños, Ley N° 8769 y las variables del monto básico de pensión, sin embargo, en donde puede existir diferencia es en que todos tengan el acceso” (Comunicación personal, 2021).

Igualmente, “las normas, los lineamientos y las guías lo estipulan con claridad, es decir, las condiciones requeridas con la valoración socioeconómica, el dictamen de pobre o no pobre, ser menores de 65 años y que el usuario manifieste alguna condición de invalidez que requiera su valoración y dictaminación” son aspectos que están claros en cuanto a la población destinataria con invalidez. (Comunicación personal, 2021).

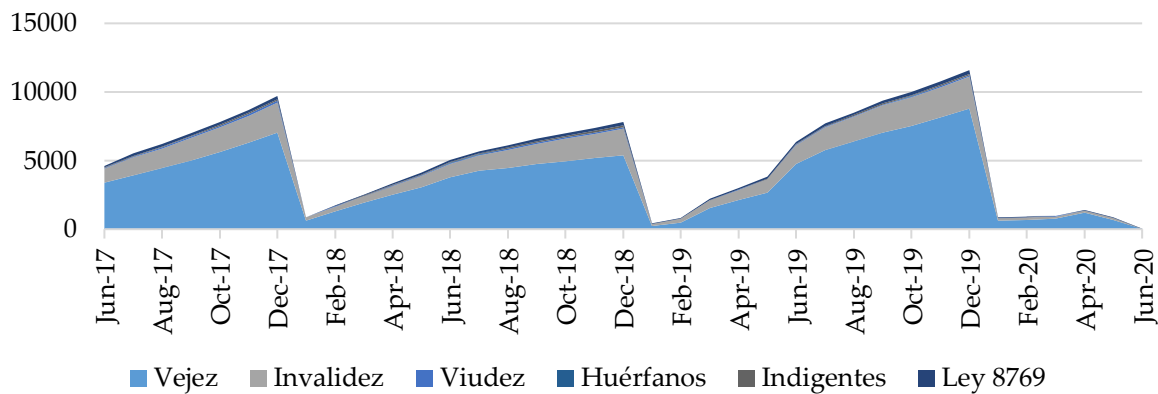
De esta forma, se determina que esta cobertura normativa tiene como razón de ser del Programa otorgar beneficios constituidos por prestaciones económicas mensuales, el pago de un décimo tercer mes en el mes de diciembre, así como el costo total del aseguramiento, en calidad de pensionado, en el Seguro de Salud que administra la Caja. Además, dentro de los criterios de selección se consideran la línea de pobreza definida por el INEC, la no calificación para ningún otro régimen, la no tenencia de propiedades o bienes de significado económico y el ajuste a las tipologías establecidas en el Reglamento del RNC.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> La vigencia de la pensión será a partir de su aprobación. Para aquellos solicitantes que sean asalariados o trabajadores independientes, registrados como tales ante la CCSS, la pensión regirá a partir del momento en que los asalariados se encuentren cesantes, y en caso de los trabajadores independientes, a partir de su exclusión ante la CCSS. Las pensiones de este Régimen se pagarán por períodos mensuales vencidos en los cinco primeros días hábiles del mes siguiente. El pago será entregado directamente al pensionado. En aquellos casos de beneficiarios a quienes se les haya nombrado endosatario, será entregado a este. (Art. 8, Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones) En el caso de la Ley N° 8769 la pensión se pagará en forma mensual de los fondos del RNC y se ajustará a la suma correspondiente, cada vez que se realice una nueva fijación de salarios mínimos. En los casos de los representantes de las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele o una enfermedad ocurrida en la primera infancia, con manifestaciones neurológicas equiparables según las condiciones referidas en el artículo 1 de la Ley N° 7125 (según reforma de Ley N° 8769), también deberán cumplir los requisitos y trámites establecidos para tal efecto en la ley y en el Reglamento del RNC, además, deberán someterse, necesariamente, a una evaluación médica por parte de la comisión calificadora del estado de la invalidez de la CCSS, la cual emitirá el dictamen correspondiente.

En el análisis de la cobertura del Programa RNC en el periodo junio 2017 – junio 2020 se identifica una aprobación de pensiones en la tipología de Vejez, Invalidez, Ley N° 8769, Viudez, Indigentes y Huérfanos con un comportamiento estacional, con menor aprobación en el primer semestre en comparación al segundo, donde aumenta al doble al finalizar el año. En la Figura 34 se muestra el comportamiento de cada uno de estos tipos de pensión del régimen no contributivo.

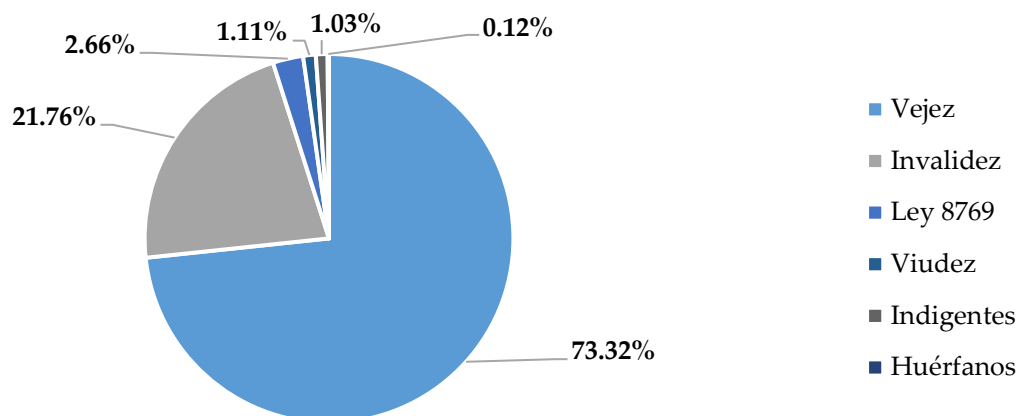
**Figura 34.** Cantidad de pensiones aprobadas en el RNC, según tipología. Periodo junio 2017- junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

Como se puede observar, las pensiones de vejez e invalidez son las que tienen mayor cantidad de personas beneficiarias, representando un 73,32% y un 21,76% respectivamente en comparación con las otras tipologías que alcanzan un 4,91% en su conjunto, tal y como se evidencia en la Figura 35.

**Figura 35.** Proporción de pensiones aprobadas en el RNC, según tipología. Periodo junio 2017-junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

No obstante, la demanda del período para cada una de las poblaciones sujetas de cobertura y el estado final de cada caso se ve condicionada por tiempos de espera asociados a cada tipo de pensión del RNC. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes de la República, analizó dichos tiempos y evidenció que el establecimiento de metas superiores en los PNDIP influye positivamente en la reducción de los tiempos, ya que, el contenido presupuestario también aumenta por lo que se pueden asignar más pensiones. (DHR, 2019). En la Tabla 11, se muestran los tiempos de respuesta para las pensiones de vejez e invalidez del RNC en días naturales acumulados (en promedio).

**Tabla 11.** Tiempo promedio de respuesta nacional acumulado, en días naturales, período 2014-2019

Riesgo/Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vejez	264	194	178	144	205	360
Invalidez	700	555	531	271	516	551

Nota: adaptado de DHR (2019), Tabla 11, p. 54

En este sentido, es importante mencionar que en el año 2017 se da la reforma al reglamento, situación que incide también en la asignación de más pensiones y, para el año 2019, se incrementan los días naturales de espera por la falta de definición del PNDIP del periodo 2019-2021, situación provocada por la carencia del contenido presupuestario para aprobar nuevas pensiones. Además, como se indicará posteriormente en el criterio de sostenibilidad, los casos pendientes de otorgamiento tienen relación con la tenencia de una cuenta cliente por parte de la persona solicitante del beneficio, lo cual, puede estar asociado a los días de respuesta en la asignación de la pensión del RNC.

#### **4.2.2. ¿En qué medida la relación entre la gestión del RNC y Sinirube posibilita la identificación de las potenciales personas beneficiarias del Programa?**

---

Sinirube es un criterio clave para el ingreso de un beneficiario al Programa del RNC, por lo que la gestión de este régimen depende totalmente de su consulta, y por su dimensión de legalidad, es un factor determinante para la asignación. También se realizan consultas a nivel de registro civil (i.e. convivencia), registro de la propiedad (i.e. fincas) y el Sistema de Información Objetivo (SIPO) del IMAS. A lo interno, la CCSS cuenta con el Sistema Integrado de Pensiones (SIP) y el Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere), por lo cual, existe una alta digitalización del proceso, lo que contribuye a la trazabilidad de la gestión administrativa y al seguimiento de los trámites. No obstante, se cuestiona la calidad y el sentido de oportunidad con que opera el Sinirube para la toma de decisiones con información en tiempo real.

La Ley N° 9137 del 30 de abril de 2013 crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), misma que define a los beneficiarios como “todas las personas que requieran los servicios, las asistencias, los subsidios o los auxilios económicos a cargo del Estado, para la atención de estados y situaciones de necesidad.” (Art. 2).

Este sistema está centrado en fortalecer los mecanismos de identificación de personas destinatarias y asignación de beneficios, y tiene el propósito de fungir como insumo para la toma de decisiones por parte del Programa, lo cual, debería de permitir la alineación del proceso y facilitar la gestión del RNC. Al respecto “Sinirube dice quién es la persona beneficiaria, estandarizándose [este criterio]. Sin embargo, existe un riesgo de depender de este sistema, y sería

un retroceso regresar a cuando cada institución definía qué es pobreza, hacían sus propios procesos de calificación y no había articulación” (Comunicación personal, 2021).<sup>42</sup>

Además, “el Sinirube solo dice que la persona es pobre o vulnerable” y aunque el programa “sí estuvo alineado y se cumplieron con las metas del PNDIP y la planificación interna en cuanto a otorgamiento, [cabe cuestionar] si todos los beneficiarios lo merecían. Antes la normativa era más rigurosa, con más puntos de revisión dentro de la administración, pero con el Sinirube esto también se flexibilizó, entonces, por el rezago en la actualización de las fichas puede ocurrir que un beneficiario tuviese derecho y se le otorgara el beneficio, pero tres o cuatro meses después su condición o la del núcleo familiar varió y por ende su condición al mismo tiempo.” (Comunicación personal, 2021).

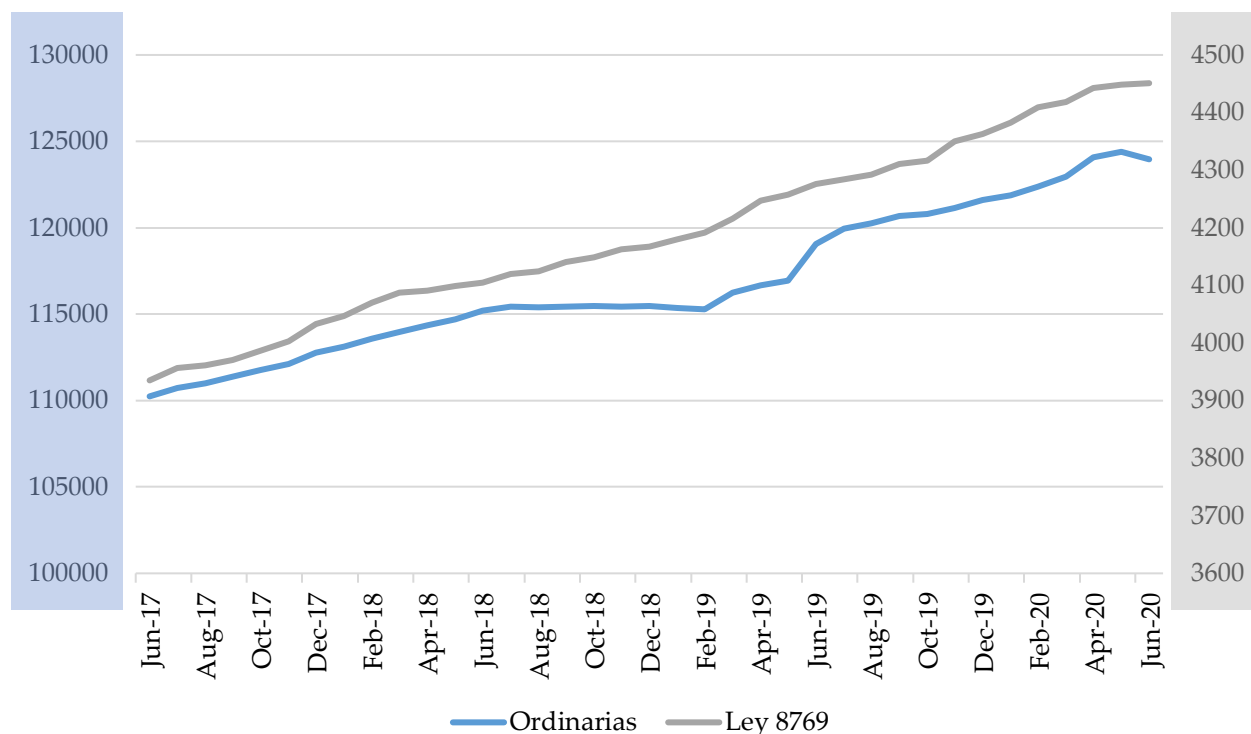
Es decir, el Sinirube aporta al proceso de toma de decisiones en el criterio de “calificación de la condición socioeconómica. A partir de este insumo, se realiza el análisis del caso y se procede con el flujo de valoración y dictaminación” (Comunicación personal, 2021).

Ahora bien, en términos de la gestión del RNC, según la información brindada por la CCSS de junio de 2017 a junio de 2020, la gestión organizacional ha permitido un incremento del 12,44% en las pensiones ordinarias y de un 13,11% para las relacionadas con la Ley N° 8769 como se muestra en la Figura 36.

---

<sup>42</sup> La CGR en su auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas para la implementación de este Sistema (DFOE-SOC-IF-01-2017), resalta debilidades en el proceso de consolidación del Sinirube, en el funcionamiento del Consejo Rector del Sistema y vacíos en su conceptualización y operatividad del sistema de información, previo al desarrollo de la plataforma tecnológica, donde se evidencia que “existe el riesgo de que con las bases de datos actuales no se tenga acceso al total de la posible población objetivo y que por ende existan personas en estado de necesidad que sean excluidas del Sistema.”

**Figura 36.** Número de pensiones ordinarias y Ley N° 8769 vigentes. Periodo junio 2017- junio 2020.

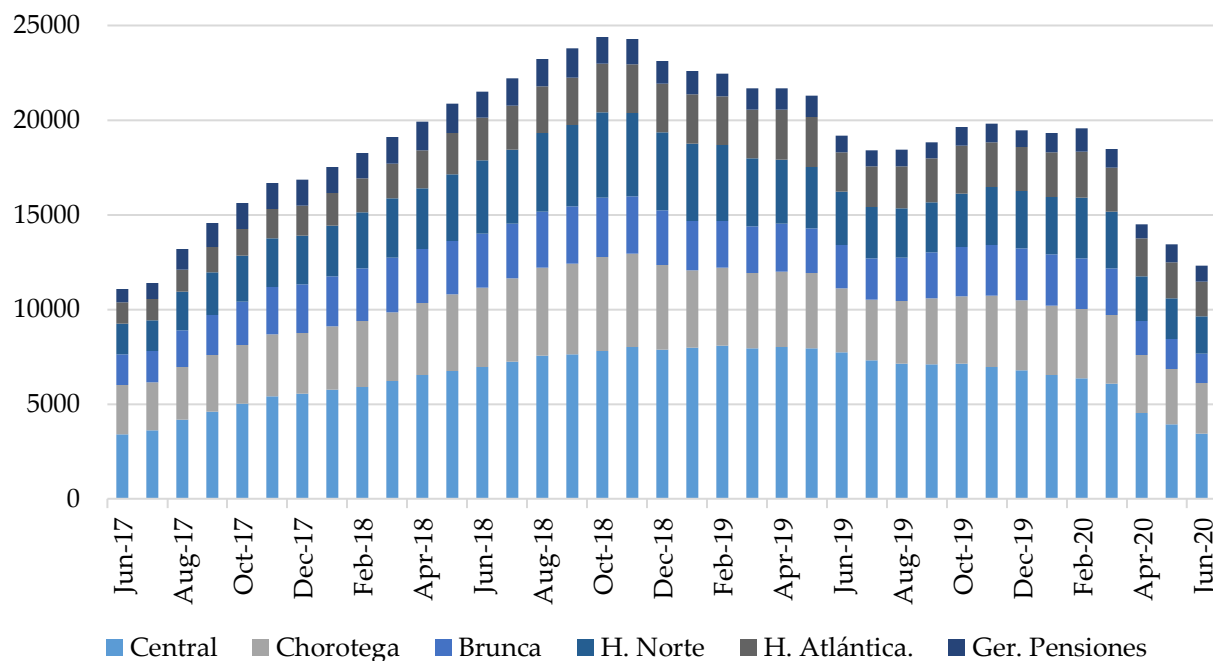


Nota: Datos de la CCSS y Desaf. Eje izquierdo corresponde a pensiones ordinarias y eje derecho a pensiones Ley N° 8769.

Sin embargo, no se tiene evidencia de cómo el Sinirube, el PNDIP y la planificación institucional de la CCSS permiten la gestión de cobertura y su seguimiento en cuanto a las pensiones vigentes. Al respecto, la DHR determinó que la interconexión entre este sistema y el Sicere no es apropiada y, al igual que con el registro de la población objetivo del IMAS, las “fuentes de información no necesariamente aporta un contenido real en todos los casos” (DHR, 2019, p. 63).

En este contexto de gestión del programa, los casos pendientes para el periodo de estudio reflejan una mayor incidencia a nivel central, con un acumulado nacional de 24 399 casos en octubre del año 2018 cuya pendiente era positiva desde junio del año 2017 que empieza a disminuir a partir de noviembre del año 2018, como se muestra en la Figura 37.

**Figura 37.** Programa RNC: Casos pendientes acumulados y por región. Periodo junio 2017- junio 2020.

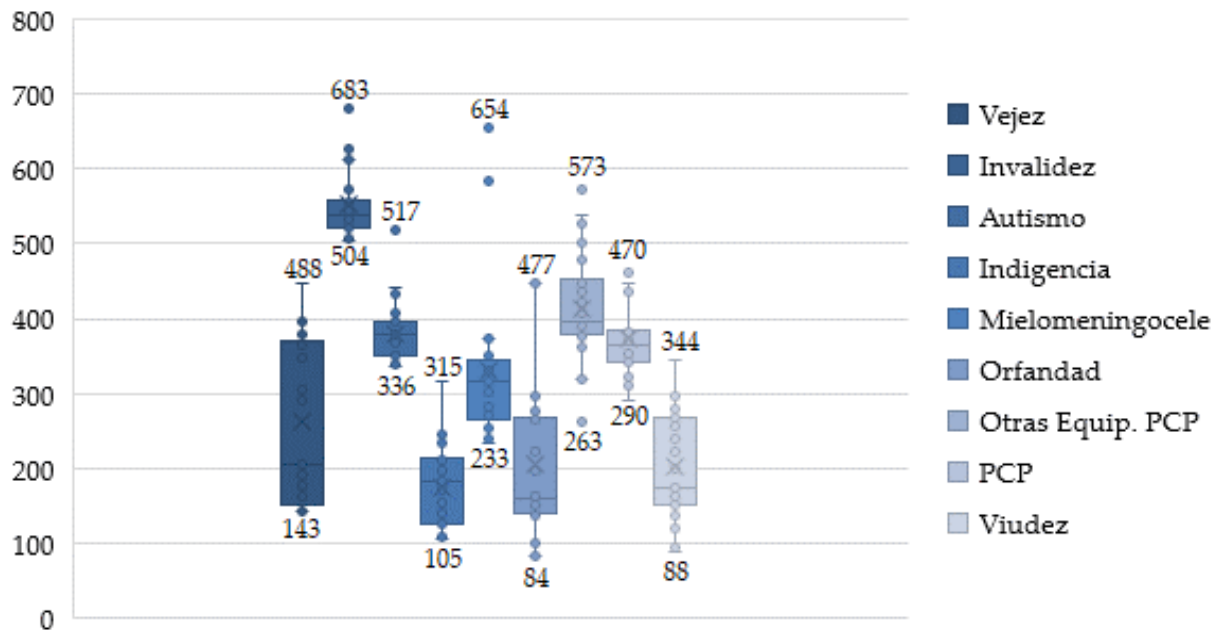


Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

En esta evaluación se refleja que la resolución del trámite de solicitud varía en función del tipo de pensión del RNC. Por ejemplo, en el caso de las pensiones por vejez, este trámite puede tardar entre 143 y 488 días, con un promedio de 261 días en el periodo de estudio. Sin embargo, los casos que más demoran son los de invalidez, con un promedio de 552 días y con un mínimo de 504 y un máximo de 683 días. Este comportamiento para los tipos de pensión del RNC, se refleja en la Figura 38.



**Figura 38.** Programa RNC: Días promedio de resolución del trámite de solicitud por tipo de pensión. Periodo junio 2017- junio 2020 (en días naturales)



Nota: datos de la CCSS y Desaf.

En síntesis, los tiempos promedio de gestión del Programa RNC para la asignación de los beneficios, tardan entre los 84 días para un caso de orfandad y un máximo de 683 días para un caso de invalidez, con tiempos promedio que oscilan entre los 175 días para las personas en condición de indigencia y los 552 días para las personas en condición de invalidez.

Se evidencia que a pesar de la digitalización del proceso, el acceso a los sistemas de información y la dependencia de la CCSS sobre la información de Sinirube para la declaración de legal del beneficiario en función de su condición de vulnerabilidad social, esto no resulta ser suficiente para mejorar los procesos de gestión del RNC, por un lado por la falta de recursos (fondos para entregar pensiones de forma universal) y por el otro, por la forma en que se definen las metas en el PNDIP según se muestra en las siguientes interrogantes de evaluación.

### **4.2.3. ¿Cómo se relaciona la cobertura actual del programa con las proporciones de la población objetivo en cada una de las regiones de planificación de nuestro país en el componente de pensiones ordinarias?**

---

Existe una relación lineal entre las metas definidas en la planificación estratégica nacional y la planificación institucional de la CCSS para entregar la oferta del Programa RNC de pensiones a una parte de la población beneficiaria, por lo cual, no se atiende el 100% de la demanda, situación inducida por el presupuesto que se gira a la institución de conformidad con la normativa del Fodesaf. Además, existe una relación directa entre los casos pendientes y la demanda.

La estimación de la cobertura del periodo junio de 2017 a junio de 2020 en relación con la población beneficiaria delimitada por la Ley y su reglamentación, se realiza con base en un conjunto de indicadores que permiten analizar la situación y, a la vez, identificar las relaciones lineales en el comportamiento del RNC, no obstante, estos resultados están condicionados a los cambios en los comportamientos de las solicitudes de trámite durante el primer semestre del 2020, causados por la pandemia del SARS-CoV-2 que produce el COVID-19, por ende, los resultados reflejan las condiciones reales del contexto.

En el caso particular de la PAM, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) el porcentaje de personas pobres por la línea de pobreza (LP) e índice de pobreza multidimensional (IPM) con seguro del RNC para los años 2018, 2019 y 2020 era del 3,33%, 2,55% y 2,34% respectivamente. Además, el porcentaje de adultos mayores sin pensión para la misma condición y periodo fue de 45,07%, 55,94% y 48,40% respectivamente. Dichos resultados representan el comportamiento nacional, y las diferencias entre zona urbana y rural son poco significativas (INEC 2018b, 2019b y 2020b).

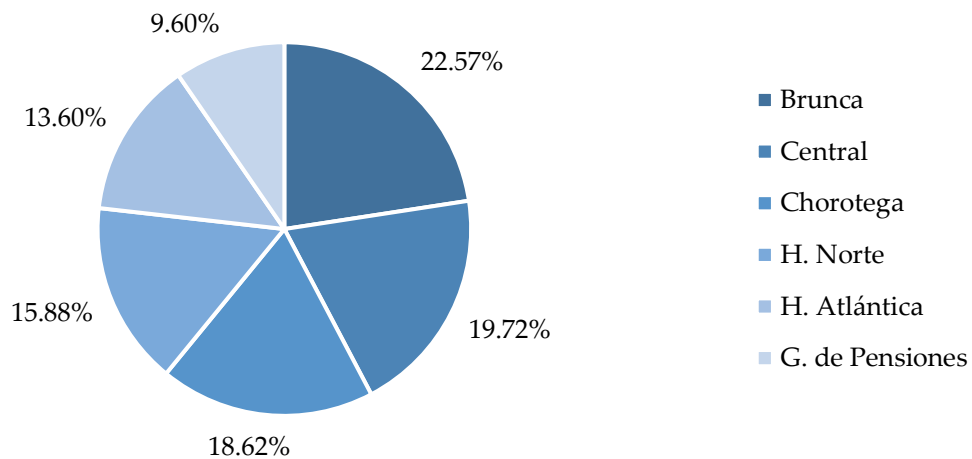
Al respecto, las personas informantes indican que “sí se cumple con los objetivos y metas nacionales, de la CCSS y de otras organizaciones, en algunos momentos se asignaron más de la meta programada, incluso el monto ha mejorado, pero la meta definida es porque no hay recursos suficientes. El PNDIP es una limitante para la universalización ya que no responde a la Ley” (Comunicación personal, 2021). Por ejemplo, este régimen en el marco del PNDIP, programó la meta de entregar 15 000 pensiones nuevas durante el período 2015-2018. Para financiar las nuevas pensiones se asignaron 18 mil millones de colones para todo el periodo a razón de 4 500 millones por año. (Desaf, 2017) Sin embargo, en “el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, no se ha programado y para el 2019 no existe financiamiento para nuevas pensiones” (Desaf, 2019).

Además, si bien se considera que esa estimación “se maneja en la Gerencia y en la Dirección de Administración de Pensiones, y con base en esos objetivos y metas se establece la cuota en presupuesto para cada mes, un requisito básico es la cuenta cliente, un elemento discrecional de

decisión, pues si el solicitante no lo tiene, se le entrega a otro que sí cuenta con la cuenta cliente” (Comunicación personal, 2021).

De esta forma, el cumplimiento de las metas del Programa RNC en el marco del PNDIP se ubicó entre un 115% en junio de 2017 y un 135% en diciembre de 2018, y como se indicó antes, para enero y febrero de 2019 el cumplimiento fue de 0% debido a la ausencia de recursos y metas definidas por el PNDIP. La proporción en la distribución de estas metas tiene mayor peso en la Región Brunca, seguida por la Central y la Chorotega, como se muestra en la Figura 39.

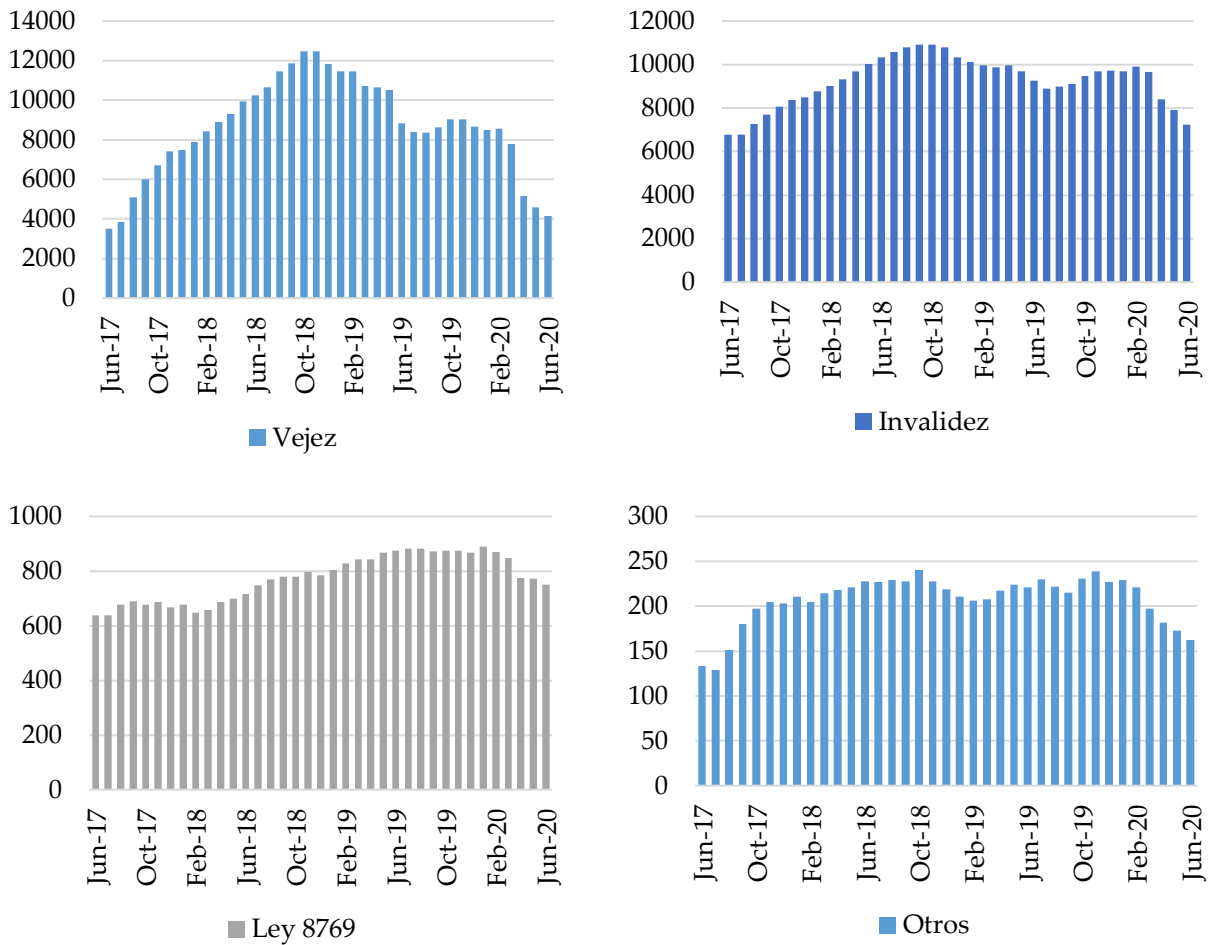
**Figura 39.** Proporción de la distribución de la meta de nuevas pensiones por región. Periodo junio 2017- junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

En cuanto a la demanda comparativa según los tipos de pensión del RNC, se tiene que vejez e invalidez son las tipologías que más se solicitan según se muestran en la Figura 40.

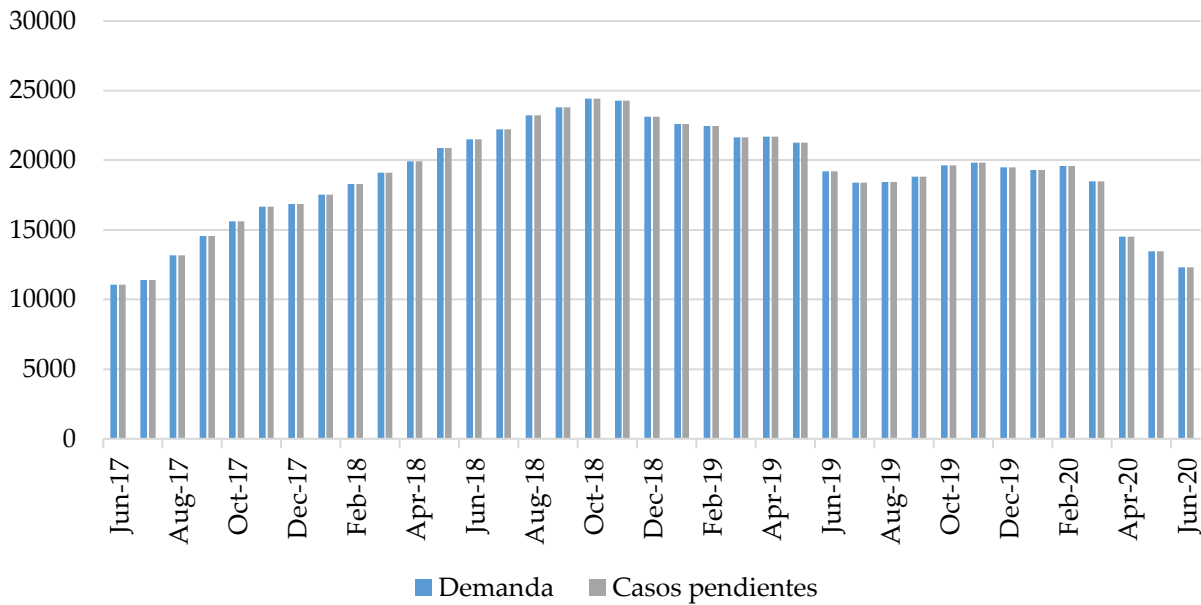
**Figura 40.** Programa RNC: Demanda comparativa, según tipología. Periodo junio 2017- junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

Ahora bien, al establecer la relación lineal entre los casos pendientes y la demanda, esta relación es directa, es decir, su coeficiente de determinación es igual a 1, lo cual indica que el 100% en la variación de los casos pendientes, se explica por la demanda, como se muestra en la Figura 41.

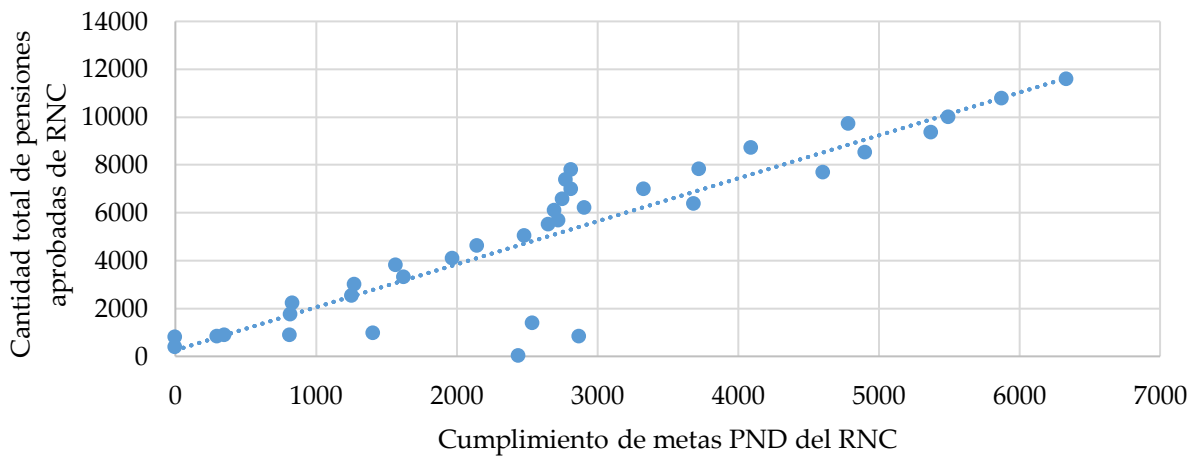
**Figura 41.** Programa RNC: demanda y casos pendientes. Periodo junio 2017 - junio 2020



Nota: datos de la CCSS y Desaf.

Además, el 79,91% de la variación en la aprobación de las pensiones del RNC, se puede explicar por la variación en el cumplimiento de las metas del PNDIP para el RNC, utilizando un análisis de tendencia como se muestra en la Figura 42.

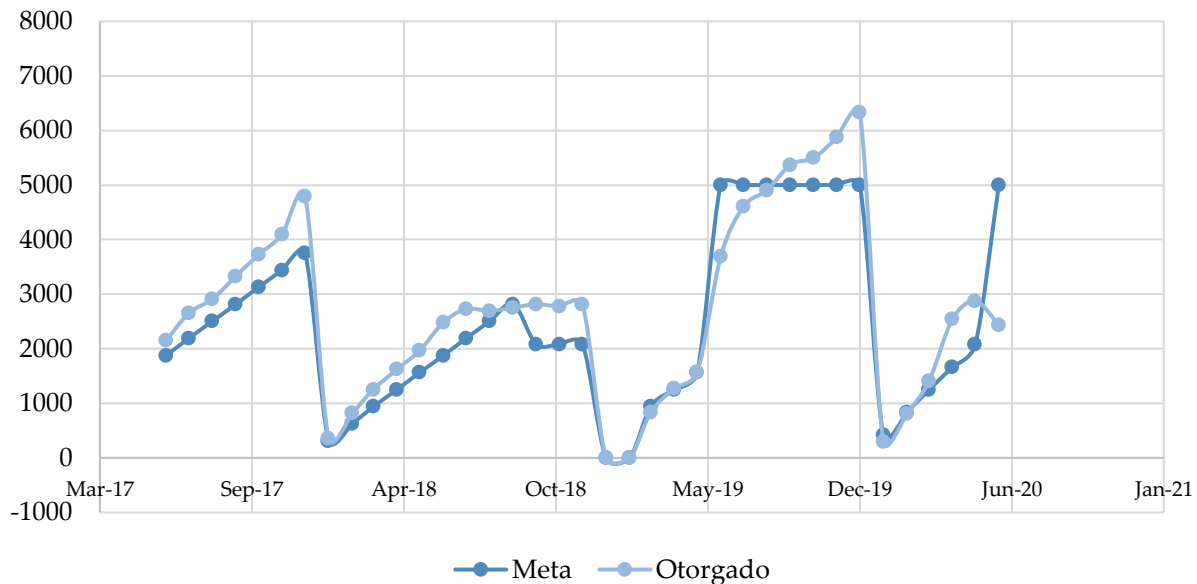
**Figura 42.** Programa RNC: tendencia de la aprobación de pensiones en función de las metas del PNDIP para el RNC. Periodo junio 2017 - junio 2020



Nota: Datos de la CCSS y Desaf.

Por ejemplo, para los datos del periodo de estudio, con metas de 5 000 pensiones RNC, la institución aprueba aproximadamente 9 233 pensiones, superando las metas planteadas en el PNDIP. Por otra parte, el 84,52% de la variación en las pensiones del RNC otorgadas, se puede explicar por la variación en las metas del PNDIP para el RNC, utilizando un análisis de tendencia como se muestra en la Figura 43.

**Figura 43.** Comportamiento de las pensiones del RNC otorgadas en función de las metas del PNDIP para el RNC. Periodo junio 2017 - junio 2020



Nota: datos de la CCSS y Desaf.

En este caso, una meta de 5 000 pensiones RNC en el marco del PNDIP provocaría que se otorguen 5 118 pensiones en promedio, no obstante, como se muestra en la ilustración, para esta meta, el total de pensiones RNC otorgadas varía entre 2 439 y 6 338, por lo cual, series de datos más extensas y coeficientes de determinación ajustados podrían explicar de mejor manera la cobertura proporcional del Programa RNC.

En este contexto, se evidencia que “el Programa RNC no realiza la estimación, esta cobertura viene dada por el Plan Nacional de Desarrollo y éste marca el campo de actuación, y Desaf financia lo que dice el PNDIP. La CCSS vela por cumplir con las metas, pero eso no cumple lo que dice la ley, que es la universalización. Se tiene clarísimo que el PNDIP responde a la capacidad de financiamiento del Estado, pero eso no contribuye a la universalización y a cubrir a la población beneficiaria dada por ley. Cumplir la meta asignada es muy fácil porque hay más demanda de lo que se puede atender” (Comunicación personal, 2021).

### 4.3. Criterio Equidad

**Equidad:** necesidad de que todos los procesos y procedimientos del programa faciliten el acceso de las diferentes poblaciones a los beneficios del Programa. Toma en cuenta las posibles limitaciones de accesibilidad relacionadas a la separación territorial, condición de discapacidad, pertenencia a grupos de población indígena u otros colectivos que han sido históricamente excluidos de los modelos de desarrollo tradicional.

#### 4.3.1. ¿De qué manera se incorporan las particularidades de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas en la prestación de los beneficios por parte del Programa RNC?

---

##### - Operacionalización del Enfoque de Derechos Humanos

En la información recopilada, no fue posible identificar la incorporación explícita del Enfoque de Derechos Humanos. Al revisar las fuentes secundarias referentes a la Teoría del Programa no figura el marco teórico conceptual y axiológico que sustenta al RNC; sin embargo, en las entrevistas, se logra identificar que se prioriza en las personas menores de edad o en las adultas mayores, trato “discrecional” permitido por la norma (Comunicación personal, 2021).

En esta misma línea, se enfatizó que “a los Derechos Humanos se les da prioridad por el Código de la Niñez y la Adolescencia, se les da prioridad a los niños, y después al adulto mayor en condición de Pobreza Extrema” (Comunicación personal, 2021). Además, se manifiesta que “un trámite de pensión que dure un año o más deja en indefensión económica y jurídica a una persona” Comunicación personal, 2021).

Desde esta perspectiva, la incorporación del enfoque de derechos humanos en el Programa se asocia con las acciones que emprende en función de que las personas accedan al RNC - según los elementos que le son propios del marco jurídico-. Este elemento es parte de lo que subyace a la posibilidad de digitalización de los trámites de las pensiones ordinarias, dado que si bien se reconoce que una plataforma vía web “facilita y democratiza el acceso, la población beneficiaria en condiciones de pobreza y pobreza extrema casi siempre está excluida de la tecnología”; por lo

tanto, “los mecanismos tradicionales deben de mejorarse por medio de la comunidad para que esta población tenga más acceso” (Comunicación personal, 2021).<sup>43</sup>

Al analizar el contenido de la narrativa de las personas encuestadas (de oficinas centrales y sucursales) no se hace referencia a los derechos humanos como parte esencial de los procesos sustantivos del RNC.

En su momento, la Defensoría de los Habitantes ya había señalado que más allá del Programa, pero como parte determinante de éste se recomendaba que:

En la elaboración de metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, actuales y futuros, reflejar el cumplimiento de los compromisos suscritos por el Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como de protección a la persona mayor (DRH, 2019, p. 15).

En esta misma línea, al CONAPAM se le recomendó que asumiera su rol político y técnico en cuanto al PNDIP y en la formulación de los siguientes planes nacionales, a fin de impulsar la estimación de las metas correspondientes al RNC, en congruencia con el contexto de la vejez y el proceso de envejecimiento en consonancia con el desarrollo de los derechos humanos de las PAM en cuanto a la protección social (DRH, 2019).

Respecto al Sinirube, se indicó que si bien esta es una herramienta “crucial para la transformación del modelo de gestión del RNC” y que su uso en el marco de los procesos del Programa “ha permitido mejoras en el proceso... requiere de ajustes para la protección y garantía de dos derechos humanos fundamentales: derecho de defensa y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas” (DRH, 2019, p. 14). Según consta en el Reglamento de la Ley N° 9137 este sistema “Deberá velar por la protección de los derechos y garantías de los titulares de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en la Ley Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley N° 8968 y su Reglamento y demás normas aplicables (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2013, artículo 8).

En cuanto al derecho a la Seguridad Social se indica que “...se reconoce que, aunque las dificultades para garantizar este derecho del Régimen no Contributivo siguen vigentes, aun con

---

<sup>43</sup> Al consultársele a las personas jefaturas de las Direcciones, Área y Subárea de Pensiones de la CCSS, respecto a la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos a los procesos sustantivos del Programa, las respuestas no permiten ubicar un patrón claro, por lo que no hay posibilidad de llegar a una construcción concisa. Ver Anexo 9.



notables mejoras<sup>44</sup>, Costa Rica enfrenta varios retos importantes que podrían ir en detrimento de estas garantías” (Universidad de Costa Rica/CCP, 2020, p. 94).

En este sentido, si bien fuentes externas al Programa reconocen que el RNC está íntimamente vinculado con la garantía de los derechos humanos de la población objetivo (de las cinco tipologías), no se encuentra evidencia de que el enfoque haga parte explícita de sus procesos sustantivos.

#### **- Factores que inciden en la inequidad de las condiciones de la población objetivo**

Para la comprensión de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerabilizadas, es oportuno detallar las interseccionalidades de los ejes de desigualdad que se expresan en las particularidades de la población objetivo del RNC las cuales, determinan la exclusión sistemática de las personas en condición de pobreza.

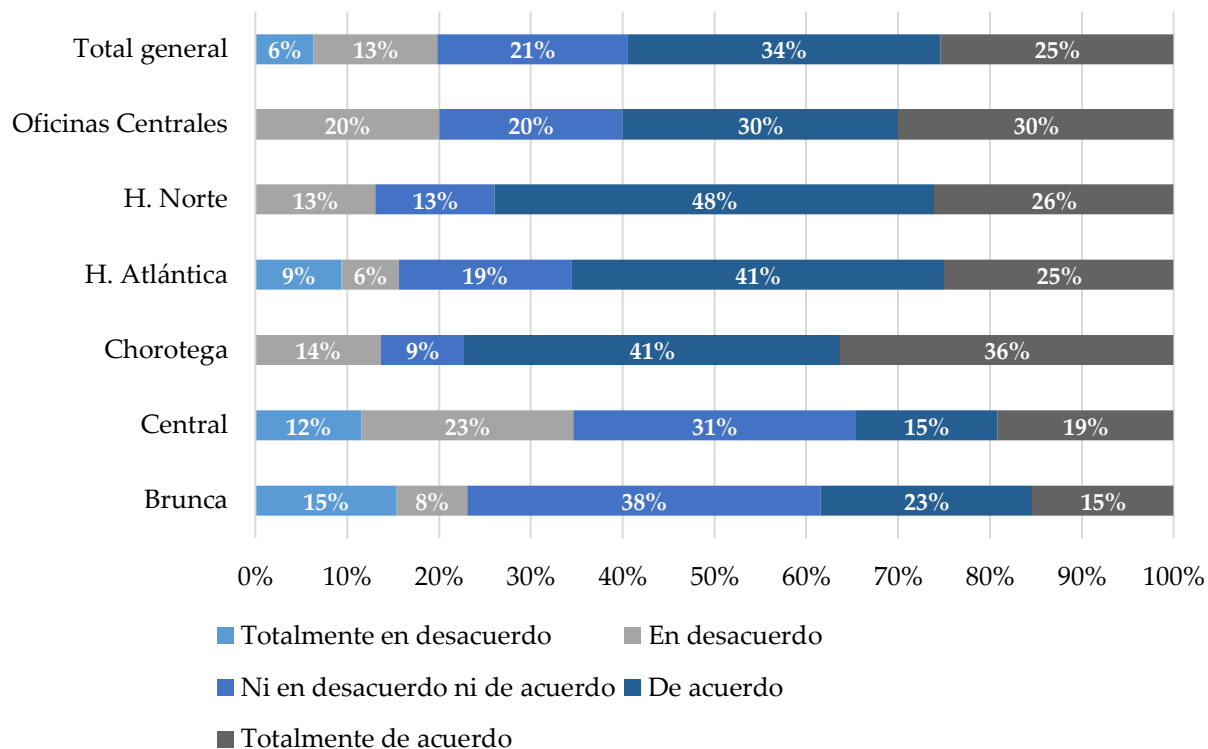
Estas interseccionalidades, se cristalizan también en el acceso a bienes y servicios; en cuanto las condiciones de vida material de las personas determinan su demanda a la oferta programática del aparato estatal, ante la imposibilidad de resolver en el ámbito privado (mediante el mercado) sus necesidades.

En la valoración de este tema, se consultó a las personas funcionarias de las unidades tramitadoras de la CCSS respecto a si en la entrega de los beneficios del Programa, se consideran las particularidades de la población beneficiaria; 60% manifestó estar de acuerdo y totalmente de acuerdo con esto, como se muestra en la Figura 44:

---

<sup>44</sup> “El Programa Régimen No Contributivo [RNC] ha tenido múltiples reformas desde el 2008 hasta la fecha, con el fin de reforzar la cobertura y dar atención a los vacíos que ha presentado el mismo. Es importante mencionar que el RNC no solamente abarca a la población adulta mayor, sino que también está dirigido a personas con otras condiciones particulares que, por razones estructurales, no pudieron cotizar una pensión” (Universidad de Costa Rica/CCP, 2020, p. 91).

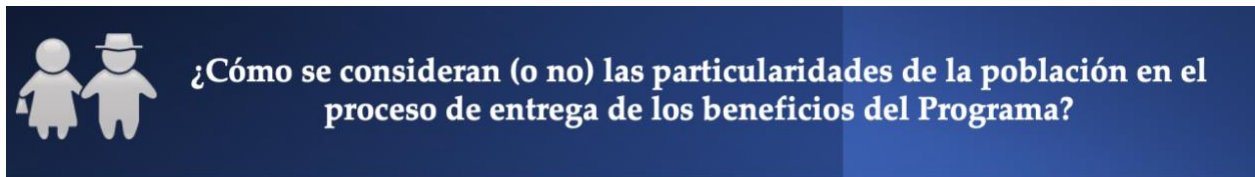
**Figura 44.** Evaluación del Programa RNC: Se consideran las particularidades de la población beneficiaria en la entrega de los beneficios



Ahora bien, a la hora de explicar sus valoraciones es posible identificar una serie de tendencias en las respuestas de las personas consultadas<sup>45</sup>. A continuación, en la Figura 45 se sintetizan los patrones identificados.

<sup>45</sup> Es importante aclarar que, incluso cuando las personas optaron por las opciones “de acuerdo” y “muy de acuerdo”, su explicación al respecto no necesariamente fue congruente con la valoración cuantitativa (Ver anexo 10).

**Figura 45.** Evaluación del Programa RNC: Las particularidades de la población en el proceso de entrega de los beneficios, según la perspectiva las personas funcionarias de sucursales y oficinas centrales



Mediante un análisis que considera tanto la **condición socioeconómica de la persona** -y su núcleo familiar-, como sus **situaciones de salud**. A partir de las valoraciones del IMAS y la **selección del Sinirube**, la **normativa del RNC** y la tipología de población beneficiaria que ésta establece. Asimismo, al contemplar la figura del endosatario (físico o jurídico).



Al basarse la resolución en la **información del Sinirube**, y considerando que las condiciones de pobreza de las personas cambian constantemente; el sistema no recupera las particularidades de la población porque no dispone de toda la información necesaria: se han detectado casos en que los datos están desactualizados y no permiten especificar las necesidades de cada una de las personas que integran el núcleo familiar, por lo que no favorece hacer valoraciones a fondo (sin que sean criterio único).

**“No hay una política clara”**: La costumbre en el RNC es priorizar en las PAM y por fecha de solicitud.

Quienes indicaron que el Programa considera las particularidades de la población ponen el acento en las condiciones de vida (pobreza, lugar de residencia y de salud) de las personas solicitantes, condicionado a las tipologías establecidas por la normativa que regula al RNC.

Asimismo, se refirió al Sinirube, pero con argumentos contradictorios; por una parte, se reconoce que éste valora la pobreza con estándares establecidos de previo y homologados con otras organizaciones (como el IMAS) y, por otro, se desconfía de la veracidad de los datos y las limitaciones que supone. En este sentido se observa una tensión entre los posibles beneficios del uso de este sistema en el trámite del RNC -como mecanismo que ha permitido acortar los tiempos para resolver las solicitudes y la homologación de criterios para valorar las condiciones de pobreza- y el que al ser “el criterio” se han dejado de realizar valoraciones sociales apegadas a la realidad de las personas solicitantes lo cual, inclusive, excluye a quienes están requiriendo estos recursos para atender sus necesidades más inmediatas.

Por otra parte, se exploraron las situaciones que pueden mediar en la discriminación de las personas solicitantes en el proceso de trámite del RNC. Encontrándose que son los recursos los que pueden generar exclusión, como se ilustra en la Figura 46:

**Figura 46.** Evaluación del Programa RNC: Factores que generan inequidad en el acceso al RNC



Como se indicó al inicio de este apartado, las condiciones materiales determinan el requerimiento y acceso a los servicios ofertados por el aparato estatal. En esta línea, se identifica -en las explicaciones de las jefaturas de pensiones- que hay elementos asociados a los recursos de las personas que solicitan una pensión del RNC que pueden tornarse excluyentes lo cual, se exacerba en función de otras particularidades como la etnia. En cuanto a la especificidad de las personas indígenas, se indicó:

El tema de la etnia es muy importante seguir trabajando. Los representantes de los territorios indígenas ven diferente los programas sociales a como se tiene conceptualizados. Hay inequidad en el tema del acceso en comunidades rurales o muy rurales, si se mezcla lo rural con la pobreza, se tiene una bomba [de tiempo], y si se mezcla con el analfabetismo es peor. (Comunicación personal, 2021)

Un segundo elemento que media en el acceso al RNC refiere a los recursos de la CCSS para la implementación del Programa. Como se indicó<sup>46</sup>, el trámite puede tornarse complejo para algunas PAM a quienes les resulta difícil el llenado de formularios y la presentación de los requisitos - situación que, para algunas personas, se agrava al no contar con redes de apoyo- de manera que necesitan mayor colaboración por parte de las personas funcionarias. Como se ha señalado, las condiciones en las que se trabaja en las unidades tramitadoras afectan el servicio que se brinda. Por ejemplo, el tiempo del que disponen en plataforma para atender a las personas es limitado.

Además, se explicó que el pendiente de casos imposibilita que las personas funcionarias busquen aproximarse a potenciales beneficiarios(as) que, por motivos como los indicados, no puedan acercarse a las instalaciones de la CCSS, dado que no hay posibilidad de responder más demanda "...tenemos una pila todavía bastante grande que nos impide un poco ir a buscar más gente si ya tenemos 9 000 en fila" (Comunicación personal, 2021).

#### - Articulación con la oferta programática de otras organizaciones del sector público

Inicialmente, para el abordaje de este tema se parte de la relación entre el Programa y el PNDIP la cual, debe ser explícita y determina la cantidad de nuevas personas beneficiarias por año. Según la información de la CCSS, las pensiones ordinarias acumuladas otorgadas en el período 2017-2020 crecieron de manera sostenida (Figura 47):

**Figura 47.** Programa RNC: Pensiones ordinarias acumuladas a diciembre de cada año. Periodo 2017-2020



Nota: Datos de CCSS (2017b, 2018b, 2019d).

---

<sup>46</sup> Refiere a elementos que fueron tratados con anterioridad, desde el criterio de calidad.

Según indica la CCSS, el crecimiento de todos los años se dio en función de (CCSS, 2017, 2018 y 2020):

- ⇒ Lo dispuesto en los PNDIP
- ⇒ La disponibilidad recursos para el Programa
- ⇒ El esfuerzo y coordinación a nivel nacional y la estrategia Plan Puente al Desarrollo.

En cuanto a la articulación del RNC con otras organizaciones del sector público -cuyo detalle fue desarrollado en el apartado 2.4 de este informe- respecto a la oferta programática no se han logrado identificar conexiones operativas ni con PANI ni con Conapdis. En el caso del Conapam, el punto de encuentro es su población objetivo y las organizaciones endosatarias que les atienden en los hogares de larga estancia. Se reconoce que, desde el Programa, no se tiene información respecto a cómo funciona administrativamente el Conapam, pero sí se sabe que las pensiones del RNC son un apoyo importante para las PAM institucionalizadas (Comunicación personal, 2021).

En el caso de oficinas centrales se indicó que, con el Conapam se tiene un protocolo para referir a PAM que, por ejemplo, al no cumplir con alguno de los requisitos del RNC se le haya denegado la pensión, pero que se haya determinado que se encuentra en condición de vulnerabilidad; el Consejo también puede referir casos al Programa. Entonces si bien no hay injerencia directa por parte del Conapam en las reformas del RNC, si se han establecido acciones de colaboración entre ambos (Comunicación personal, 2021).

Con el IMAS (y el Sinirube) es relevante recordar su rol proveedor de, parte de los insumos necesarios para la implementación del RNC. Por ejemplo, la CCSS (2020b) en la Ficha Descriptiva del Programa señala que “Los Cogestores del IMAS, tienen la función de visitar zonas e identificar y referir a las diferentes instituciones del Estado a las personas que podrían ser beneficiarias de algún subsidio del Estado<sup>47</sup>” (p.4). En esta línea las personas cogestoras del IMAS se incorporarán al proceso de selección de posibles beneficiarios(as) del Plan Puente al Desarrollo y de RNC, sin ser funcionarias de la CCSS (CCSS, 2018a). Además, el IMAS es la instancia autorizada para la confección y/o actualización de las Fichas de Información Social (FIS).

---

<sup>47</sup> En la **Ficha Descriptiva RNC 2017** se indicó que “Una vez que el IMAS implemente de forma efectiva el proyecto de cogestores, las Unidades administrativas de la CCSS recibirán las referencias de esos profesionales. Los Cogestores del IMAS, tendrán la función de visitar zonas e identificar y referir a la Caja casos de personas que podrían ajustarse a la normativa vigente, para que mediante una gestión abreviada se les pueda otorgar una pensión del Régimen No Contributivo, de acuerdo al procedimiento formalizado” (CCSS, 2017, p. 3). No obstante, en la **Ficha Descriptiva RNC 2020** se añade: “Los COGESTORES del IMAS. Se justifica el cambio en este apartado, para actualizar la información de las funciones de los cogestores” (CCSS, 2020, p.4).

La articulación con el Sinirube se da en términos de la integración de información que, mediante este sistema se genera lo cual, busca evitar la duplicidad de beneficios en una sola persona (Comunicación personal, 2021). Específicamente, bajo la lógica propuesta e impulsada por la **Estrategia Puente al Desarrollo** también se esperaría la sinergia entre el RNC y otros Programas y Proyectos:

...el modelo de atención establecido por la Estrategia Puente al Desarrollo y plasmarlo a lo largo y ancho del territorio nacional, conectando las políticas sociales universales y selectivas en un efectivo Puente al Bienestar, que trata del acompañamiento y creación de oportunidades para el bienestar familiar. (IMAS, 2020, p. 19).

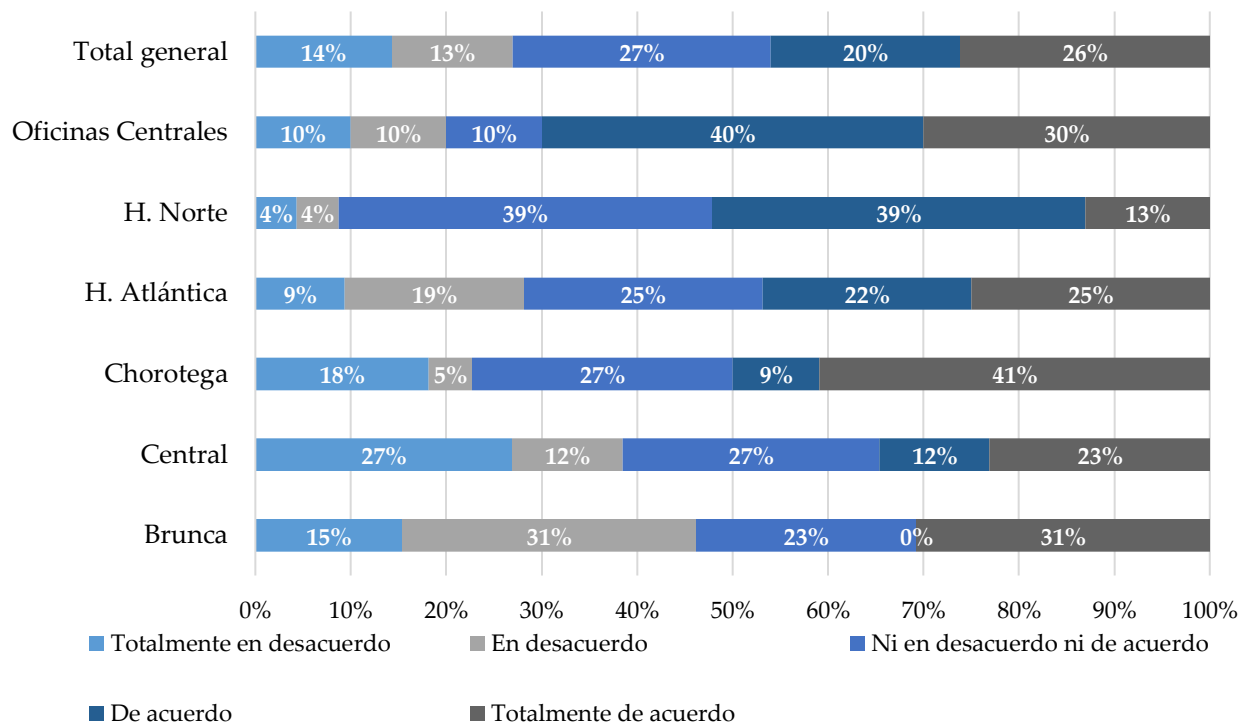
Concretamente esta estrategia posibilita:

a. Priorizar poblaciones, por ejemplo, en el caso del RNC cuando se tramitan pensiones para la tipología indigencia se indica que "...se atenderán los casos que se refieran como parte de la Estrategia Plan Puente o el Programa Inserción a la Comunidad" (CCSS, 2017e, p. 26);

b. La articulación programática mediante el rol de la persona cogestora la cual, en el abordaje a los hogares, podía identificar qué intervenciones en particular son atinentes a la situación de cada persona, generando referencias certeras (Comunicación personal, 2021).

Pese a lo esfuerzos, en cuanto a la vinculación de los beneficios del Programa con la oferta programática de otras organizaciones del sector público, a partir de la valoración de las personas funcionarias de las unidades tramitadoras se identifica que el 54% no está de acuerdo con esta afirmación (Figura 48):

**Figura 48.** Evaluación del Programa RNC: Articulación de los beneficios con la oferta programática de otras instituciones



Obsérvese que quienes tendieron a responder más favorablemente fueron las personas de la Región Central (70%) pero sin coincidencia con lo señalado por las y los funcionarios de Oficinas Centrales (35%).

A modo de cierre, el RNC muestra una incorporación taxativa de las características de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas, determinada por la existencia de los lineamientos del Programa y la intermediación de los criterios homologados del Sinirube y del IMAS lo cual, deja un escaso margen para que se valoren e incorporen “en tiempo real” las situaciones de las personas que solicitan una pensión ordinaria de este régimen.

Aunado a ello, como parte de la estrategia para incorporar estas particularidades en la prestación de los beneficios del Programa, se exploró la articulación con la oferta programática de otras organizaciones estatales y se observó que este es un reto constante para todas, en el marco de la Estrategia Plan Puente al Desarrollo que tiene como finalidad “...maximizar las posibilidades de que las familias sostengan sus resultados de manera permanente” (IMAS, 2020, p. 18).



### **4.3.2. ¿Cómo se prioriza la atención de las personas solicitantes en función de las particularidades de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas?**

---

#### **- Conceptualización específica de las poblaciones a las que atiende el Programa**

Como se indicó en apartados anteriores, las tipologías dentro de la población objetivo del Programa están definidas en diversos documentos entre ellos el “Reglamento RNC reforma 2017” y el “Instructivo RNC 2017”. Se realiza sobre ellas una descripción que define las condiciones que deben cumplir para ser beneficiarias del régimen.

No obstante, no se dispone de ninguna especificación, o estudio a profundidad que permita obtener información sobre cómo se entiende desde el Programa a una PAM, una PME en estado de orfandad, una PcD e invalidez, personas en condición de indigencia o viudez.

Más allá de los requisitos de clasificación a una intervención, disponer de una conceptualización que explicita el paradigma permitiría precisar otros elementos como: la incorporación del Enfoque de Derechos en todos los procesos sustantivos del Programa y la equidad como criterio para la gestión del RNC.

#### **- Priorización de las personas beneficiarias**

La condición fundamental para obtener los beneficios del RNC es estar en condición de pobreza o pobreza extrema debidamente certificado por el IMAS e incorporado en el SINIRUBE. En términos generales, se indica que no hay criterios para priorizar a las personas beneficiarias, aunque se reconoce que sí se hace entre los tipos -con las PAM por sobre las demás tipologías-. Asimismo, se afirma que los casos se resuelven según la fecha de ingreso de la solicitud.

El segundo elemento que se considera es el estado de salud de la persona y las valoraciones de Trabajo Social (cuando las hay). Por último, figuran los mandatos judiciales. En casos concretos se refirió a casos vinculados con la Estrategia Puente al Desarrollo e Inserción en la Comunidad.

Las respuestas de las personas que trabajan en las unidades tramitadoras son congruentes con las referidas por las jefaturas. Y también con las fuentes secundarias. Por último, se aclaró que “Los criterios de priorización son propios de cada Región y Sucursal. La definición de la meta en el PND es la que determina la inequidad. Para solucionar esto la aspiración es la universalización y que todos tengan el mismo tratamiento” (Comunicación personal, 2021).

En cuanto las prioridades en materia de equidad por parte de Desaf a las unidades ejecutoras éstos no figuran dentro de los elementos que se consideran para priorizar o atender de manera particular a la población objetivo del Programa RNC. La única referencia es la vinculación con Puente al Desarrollo, aunque no fue tendencial.

## - Judicialización del acceso a las pensiones del RNC

Dadas las condiciones que se han descrito sobre los trámites de aprobación, hay pensiones del RNC que se resuelven en la vía judicial, algunos de ellos se presentan ante la Sala Constitucional.

Los casos que van a la Sala Constitucional son por lesión a los derechos constitucionales de la persona, entonces van dirigidos sobre todo a atrasos en la resolución de trámite, a quienes no recibieron un documento, o que tiene cierto tiempo esperando y nadie le ha dicho nada... la Sala lo que nos ordena es resolver, no aprobar... En el caso nuestro, al Juzgado de Seguridad Social. Ahí sí es una solicitud que fue rechazada, o sea, ya se resolvió y fue rechazada... Y ahí sí, el Juzgado de Seguridad Social o el tribunal nos ordena, de acuerdo con la valoración del caso, si es que debemos otorgarla" (Comunicación personal, 2021).

Las razones por la cuales se genera la judicialización de los procesos, de acuerdo con las personas funcionarias de la CCSS son (Comunicación personal, 2021):

- ⇒ La persona que se le rechaza la pensión y considera que se le vulneraron sus derechos.
- ⇒ La duración (tiempo) que se tiene para el otorgamiento por falta de recursos para poder aprobar la pensión -porque puede que ya esté analizado, pero no se pudo sacar en el cierre-.
- ⇒ La duración trámite en los casos de invalidez, porque tienen que pasar a la CCI. Quizá a la persona, con su situación, le resulta más rápido ir a la vía judicial.
- ⇒ Para la Sala Constitucional, deben ser 90 días para responder lo cual, no corresponde con la capacidad instalada y la disponibilidad de presupuesto.
- ⇒ El tiempo de espera es el principal detonante, incluso sin tener presupuesto se debe otorgar las pensiones que son tramitadas por esta vía.
- ⇒ Cuando se rechazó la solicitud de pensión y, administrativamente, la persona ya no tiene ningún recurso que presentarse y va a la instancia judicial.

Al revisar los recursos presentados en el lapso 2017-2020, se observan una serie de motivos entre los que destacan, en orden de importancia, los siguiente (Figura 49):

**Figura 49.** Evaluación del Programa RNC: Motivo de presentación de recursos de amparo contra el Programa RNC de Pensiones. Período junio 2017 – mayo 2020



Se observa que las razones recuperadas por las personas entrevistadas de la CCSS son congruentes con las que se plasman en los 391 recursos presentados. Además, entre los derechos fundamentales vulnerados se distinguen:

- a. Derecho a la justicia pronta y cumplida, de la cual se desprende la justicia administrativa y el debido proceso.
- b. Derecho a la salud y su vinculación con el derecho a la alimentación.
- c. Derecho a una vejez digna y asociado a éste a una pensión.

En cuanto al número de recursos presentados, entre 2017 y 2020, la Sucursal de Pérez Zeledón de la región Brunca fue la unidad tramitadora contra la que se presentaron mayor cantidad. En las entrevistas realizadas a las personas funcionarias de la CCSS, se indicó que esto es de conocimiento de la Subárea de Pensiones y que, al parecer, en este cantón hay una marcada tendencia a que las personas busquen asesoría legal lo que ha incidido en un incremento de recursos<sup>48</sup>. En la Tabla 12, también se observa que Desamparados y Guadalupe figuran como las Sucursales de la Región Central que enfrentan mayor número de recursos; de igual manera, esto es coherente con lo señalado por las fuentes consultadas que indican que ambas tienen una alta demanda y, por ende, un alto pendiente.

**Tabla 12.** Evaluación del Programa RNC: Número de casos por sucursal de la CCSS contra la que se presentó el recurso. Período junio 2017 - mayo 2020

Sucursal	2017	2018	2019	2020	Total general
<b>Pérez Zeledón</b>	12	60	90	12	<b>174</b>
<b>Desamparados</b>	4	10	16	2	<b>32</b>
<b>Guadalupe</b>	5	6	9	1	<b>21</b>
Alajuela		3	12		15
La Cuesta (Corredores)		2	4	2	8
Cariari		3	1	3	7
Cartago	1	1	2	3	7
Heredia	2	1	3	1	7
Buenos Aires	1	4	1		6
Ciudad Neily	2	2	2		6

Más allá de lo que administrativamente representa para las instancias contra las cuales se presentan los recursos - trámite y respuesta-; si éste se da ha lugar y se ordena a la CCSS resolver, la implicación inmediata es lo que sucede en la asignación de pensiones por orden cronológico, es decir:

---

<sup>48</sup> "...algunos de ellos lo hacen porque han tenido el medio, por un vivillo que les cobra..." (Entrevista a jefatura de Subárea de Pensiones de la CCSS, febrero-marzo, 2021).

...en esa larga fila lo que vienen haciendo muchas personas y que pasan del lugar “1213” al 1 o al 2 en la atención por medio de lo que un juez diga, ya sea desde que este juzgado (Seguridad Social) o la Sala Constitucional... aunque tenga 40 viejitos adelante y aunque tenga 20 personas declaradas con prioridad médica dentro, primero el caso judicial. (Comunicación personal, 2021)

En este sentido, si bien resuelve la situación particular de quien tiene las posibilidades (no necesariamente financieras, sino de conocimiento y apoyos para emprender estos procesos) se revierte negativamente en otras personas; es decir, a quien “por tiempo” podría resolverle ese mes (de acuerdo con la cuota), su trámite no será aprobado quedando nuevamente como “pendiente”. En el período de esta evaluación, se dieron ha lugar 55% de los recursos interpuestos; 42% no ha lugar y 3% parcialmente ha lugar.

Recuérdese que los trámites de pensiones ordinarias tienen “cuellos de botella” (identificados por las personas consultadas) cuando corresponde la valoración para el informe social, la evaluación médica y el dictamen de la CCI que alargan los plazos de resolución; situación que además se complejizaba porque en las instancias judiciales, se utilizaban otros parámetros distintos a los de RNC y la CCI. Esto ha ido cambiando, en tanto se ha capacitado a las personas profesionales en medicina que laboran en Medicatura Forense (Comunicación personal, 2021).

Parte de los esfuerzos que se han realizado para mejorar estos procesos, son las guías de valoración del estado de la invalidez CCI del RNC con las cuales, se espera estandarizar esta evaluación de manera que se logre una mejor defensa de los casos ante los Juzgados de Seguridad Social (CCSS, 2019b). Asimismo, entre 2017-2020 se estableció que

La asistencia a las audiencias judiciales por parte de los médicos de la Dirección de Calificación de la Invalidez quedó vinculada a las causas judiciales originadas por demandas por pensión por invalidez, con nuevas actividades técnicas al realizar valoraciones técnico-médicos de los dictámenes emitidos por la Unidad Médico Legal Laboral del Poder Judicial y en caso de discrepancia con este, su obligación de asistir a las diferentes audiencias judiciales a que sea llamado en condición de perito. (CCSS, 2018c, p. 123)

La CCSS reconoce que los resultados de este proceder dentro de los procesos de judicialización se comenzó a reflejar en el año 2018 “...con el aumento en la asignación de los dictámenes médico-

legales, resolución de estos y la asistencia a los juzgados durante el año 2018” (CCSS, 2018c, p. 123).

A manera de cierre, es necesario señalar que el RNC, no establece formalmente elementos para priorizar el trámite de las personas solicitantes más allá del apego a las tipologías de población objetivo y el que estén en condiciones de pobreza certificadas (tal cual indica la normativa del Programa) y el que se atiende sobre todo a PAM.

No obstante, existe libertad en las unidades tramitadoras y las regiones para establecer algunos parámetros de priorización (fecha de recepción y las condiciones de salud de las personas solicitantes, son las usuales). También se observó que los procesos que se judicializan y en los que media la indicación de aprobación se torna otro mecanismo por el que los casos pueden ser resueltos de forma preferente. Por último y en casos puntuales (en las Regiones Huetar Norte, Chorotega y Central) se mencionó la “Estrategia Puente al Desarrollo” o “Inserción a la comunidad” como acciones estatales que favorecen establecer prioridades en la atención de las personas en pobreza y pobreza extrema.

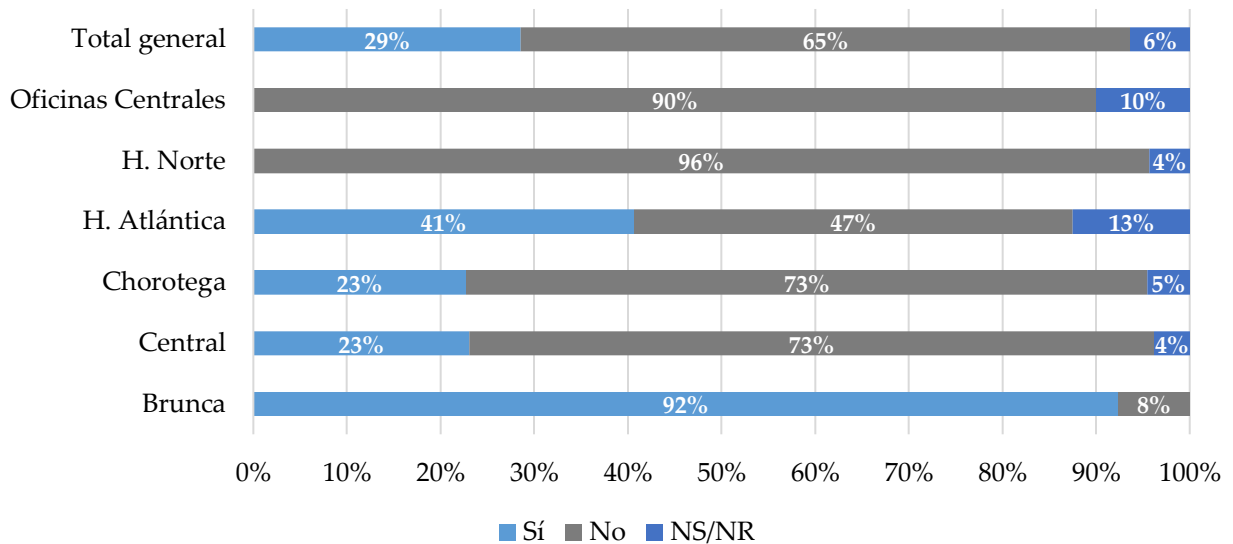
### **4.3.3. ¿Cómo se garantiza el acceso a la población indígena al trámite del RNC en las diferentes regiones de la CCSS?**

---

#### **- Procesos específicos para la atención de las personas indígenas**

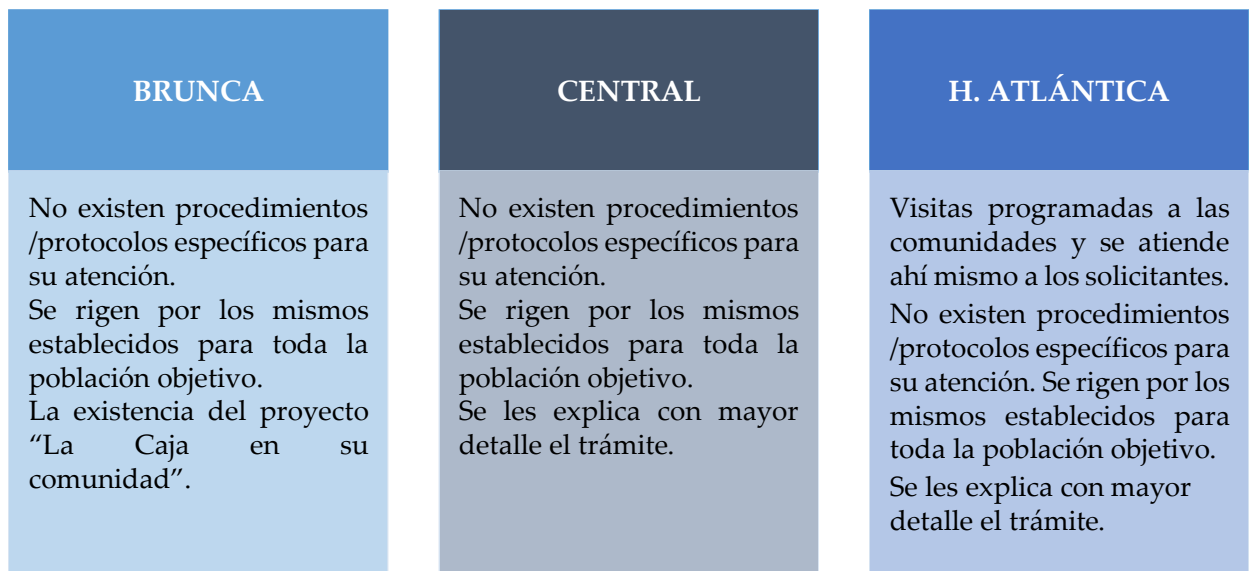
Como parte de la valoración del Programa desde el criterio de Equidad, dada la particularidad de las personas indígenas cuya intersección con la pobreza, la vejez, la indigencia, la invalidez o la discapacidad, refiere a vivencias de discriminación particulares, se indagó sobre la existencia de procesos específicos para su atención considerando que los aspectos culturales median en la forma en que se facilita el trámite. De las oficinas y sucursales de las cuales se obtuvo información, 29% de las personas encuestadas afirmaron que se atiende personas indígenas -solamente oficinas centrales y la Región Huetar Norte refieren no atender a esta población- (Figura 50).

**Figura 50.** Evaluación del Programa RNC: regiones en las que se atiende población indígena



Las respuestas respecto a la existencia de protocolos de atención para las personas indígenas, con la intención de facilitarles el trámite de las pensiones ordinarias del RNC, en las Regiones que indicaron tenerles como parte de la población de atracción, se indicó que (Figura 51):

**Figura 51.** Evaluación del Programa RNC: Protocolos de atención específicos para las personas indígenas



Como se observa, lo que impera es la no existencia de protocolos particulares para la atención de las personas indígenas, utilizándose las directrices existentes y aplicables a todas las personas solicitantes y como parte de los lineamientos que emite RNC. Por último, las personas encuestadas de la Región Chorotega en su totalidad manifestaron que no hay ninguna diferencia en el trámite de pensiones.

Además, de las cuatro regiones que atienden a esta población, dos refirieron a experiencias comunitarias que posibilitan que el Programa llegue a las personas, esto considerando que la posibilidad de acceso para ellas y ellos es distinta por razones geográficas; recursos, etc. La segunda estrategia, es el detallar de manera clara el procedimiento como mecanismo para que las personas indígenas puedan realizar el trámite.

#### **- Factores que podrían incidir en inequidad**

Los factores que podrían incidir en que las personas indígenas experimenten condiciones inequitativas respecto a otras poblaciones, se indicaron (Comunicación personal, 2021):

- Los lugares alejados (a los que se tiene poco acceso); que no les llega la comunicación y puede que no tengan conocimiento (respecto al Programa).
- Antes de la reforma del 2017, se incorporaba de manera explícita la legislación y un tratamiento diferente para las zonas indígenas... No puedo decir que ahora, porque el sistema de calificación a todos nos hizo iguales.

La garantía del acceso a la población indígena al trámite del RNC en las diferentes regiones de la CCSS no está claramente definido en tanto, no existe dentro de los lineamientos para la implementación del RNC disposiciones específicas para tales fines. Si bien se identifican acciones puntuales, éstas quedan a discreción de las Regiones y Unidades tramitadoras y, como se señaló cada una cuenta con condiciones particulares que escapan al ámbito de decisión de la Gerencia de Pensiones, por lo que su continuidad en el tiempo no es una garantía.

Lo anterior, afecta la posibilidad de que, desde el Programa, se generen condiciones de equidad para estas poblaciones históricamente excluidas y vulnerabilizadas.



## 4.4. Criterio Sostenibilidad

**Sostenibilidad:** Capacidad del RNC para ofrecer en el corto y mediano plazo beneficios de acuerdo con la calidad, la equidad y la cobertura recomendados para este programa, según los recursos (materiales, financieros y de infraestructura) disponibles.

### 4.4.1. ¿Cómo se generan condiciones de sostenibilidad en la entrega de beneficios con los recursos disponibles para el RNC?

---

El marco normativo del Fodesaf y el modelo de gestión del ingreso y del gasto de la CCSS genera las condiciones básicas de operación presupuestaria para entregar los beneficios del RNC en función de los recursos disponibles y sus metas asociadas, sin embargo, esta sostenibilidad está condicionada a la captación de recursos de ese fondo, por lo cual, esto hace que las metas de cobertura sean variables y la posibilidad real de sostenibilidad dependa de los vaivenes de la economía en general y del empleo en particular.

El marco normativo es uno de los factores externos que, en principio, permiten una sostenibilidad relativa del RNC, ya que, en su Reglamento se estipulan las fuentes de financiamiento, donde al menos el 10,35% de los ingresos totales del Fodesaf se destina al régimen. Además, se establecen otros recursos financieros como:

- 1) Los recursos provenientes de la Ley “Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos...” N° 7972 del 22 de diciembre de 1999,
- 2) Los recursos provenientes de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, de conformidad con el artículo 8, inciso g) de la Ley “Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales”, N° 8718 del 17 de febrero 2009,
- 3) Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983 del 16 de febrero del 2000,
- 4) El cobro de las multas establecidas por el Código de Trabajo, según el artículo 612 inciso b de este, y
- 5) Cualquier otra fuente de financiamiento que se apruebe para estos efectos.

Con estos recursos, la CCSS constituye un fondo especial denominado “Fondo Régimen no Contributivo de Pensiones y Otros Beneficios”, contra el cual hace recaer los pagos por concepto de pensión y demás beneficios que se otorguen de conformidad con su reglamento y, además,

cobra el reembolso del costo estimado en que la institución incurra por administrar el RNC según las recomendaciones de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica.

Existe también una reserva de contingencias como un margen permanente en el fondo antes mencionado, que equivale al 2% de los gastos de operación del ejercicio anual, los cuales incluyen el costo de los beneficios y los servicios de administración, conforme con lo dispuesto en la normativa.<sup>49</sup>

Otra de las fortalezas internas es la estructura definida para los desembolsos y la administración de los recursos. Los ingresos efectivos del RNC están compuestos por transferencias del Gobierno Central, órganos desconcentrados, empresas públicas no estatales (i.e. JPS) e intereses por la cuenta corrientes e inversiones. Los ingresos corrientes están constituidos por los ingresos no tributarios procedentes de intereses y de transferencias corrientes (CCSS, 2016, 2017b, 2018b, 2019c, 2020c).

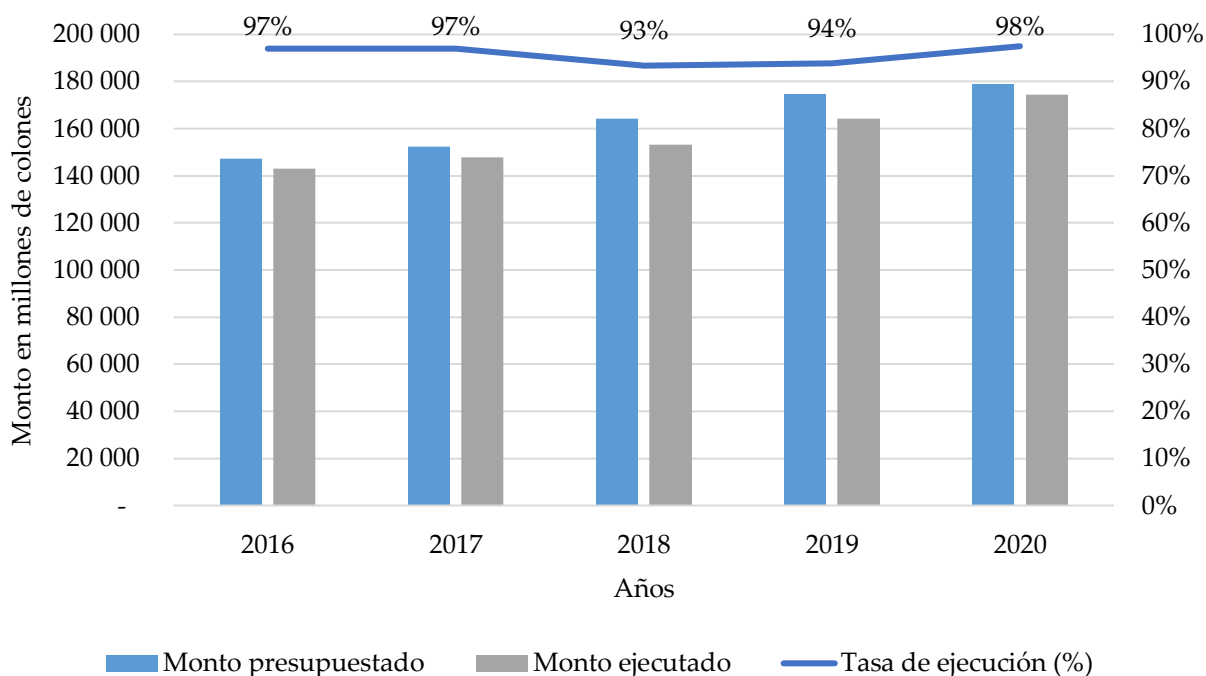
En cuanto a los ingresos no tributarios, al ser el RNC un régimen de reparto sus ingresos no se capitalizan, sin embargo, en la cuenta corriente asignada a este programa se ganan intereses con fluctuaciones mensuales en función de los movimientos, saldos y tasas de interés, sumando a las inversiones de corto plazo. Con respecto a las transferencias corrientes, estas corresponden al sector público como se indicó anteriormente (CCSS, 2016, 2017b, 2018b, 2019c, 2020c).

Así, durante el periodo 2016 – 2020 se puede identificar un crecimiento nominal en el monto presupuestado del RNC según los datos que reporta el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR) que significaron 31 mil millones adicionales en el año 2020 con respecto al 2016, para un 21% de incremento relativo, sin embargo, la tasa promedio interanual para el periodo es de 5% aproximadamente. En la Figura 52, se ilustra el comportamiento del programa RNC de pensiones en cuanto montos presupuestados y ejecutados para el periodo 2016 – 2021.

---

<sup>49</sup> El empleo de fondos públicos, dispuesto con finalidades distintas de las establecidas por ley, es un hecho generador de responsabilidad administrativa, civil y penal. (Ley N° 8783).

**Figura 52.** Programa RNC: Monto presupuestado vs. Monto ejecutado, y Tasa de ejecución. Periodo 2016 - 2020



Nota: Datos de la CCSS y SIPP (CGR).

En términos relativos, la ejecución es bastante efectiva, siendo la más baja en el año 2018 (93%) y la más alta en 2020 (98%) a pesar de la pandemia por la COVID-19, lo cual, es un logro significativo de la capacidad institucional para atender a la población beneficiaria y cumplir las metas definidas de beneficiarios nuevos y total de pensiones RNC acumuladas.

Por otra parte, los egresos del RNC por monto básico están constituidos por los desembolsos efectivos que se distribuyen entre las prestaciones, las transferencias al sector público y servicios diversos; este último grupo incluye el servicio de administración del régimen, que es brindado por el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM). En la dimensión de las transferencias al sector público, se incluyen las transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales y se registra el servicio médico hospitalario que se paga al SEM para la atención de las personas adultas mayores y beneficiarias del RNC (CCSS, 2016, 2017b, 2018b, 2019c, 2020c).

Para el periodo de la evaluación, se tiene el mismo comportamiento, lo cual también refleja un proceso administrativo consistente en la ejecución del gasto, con criterios de distribución de las

partidas específicas (cuentas del gasto y transferencias) que buscan asegurar la mayor repartición de los recursos del Fondo.

En este contexto, dentro de los factores internos y externos que podrían fomentar y amenazar la sostenibilidad, según las personas informantes, se tiene que:

Los factores internos que fomentan la sostenibilidad son el fondo y la administración. Sin embargo, los factores externos que amenazan la sostenibilidad son el financiamiento inestable, la judicialización, las fuentes de financiamiento no acordes a la lógica del RNC, ya que el financiamiento del Fodesaf depende de la planilla y si el empleo disminuye, también los ingresos del fondo. El IVA [Impuesto al Valor Agregado] que depende del contexto y del comportamiento de la economía, así que tampoco es una fuente estable, si el consumo cae, cae la recaudación. Tampoco el otorgamiento de los depósitos judiciales o el ROP que deben transcurrir 10 años para que el RNC pueda utilizarlos. Además, una dependencia del presupuesto extraordinario que debe aprobar la Asamblea Legislativa que puede provocar una baja en pensiones de 82 mil a 73 mil colones. (Comunicación personal, 2021)

Además, “el principal riesgo del RNC es que se financie de fuentes que dependen del comportamiento de indicadores de la economía. Mientras que otros regímenes como las “pensiones de lujo”<sup>50</sup> se programan como gasto del Estado. Este tipo de financiamiento va en contra de la sostenibilidad del Régimen.” (Comunicación personal, 2021).

En este sentido, para la administración regional, uno de los factores internos más débiles es que “no hay una estructura como la Gerencia de Pensiones, y el servicio en las Sucursales se debe utilizar otros procesos para poder brindar el RNC, se trabaja con la misma capacidad resolutive para hacer todo lo demás. Tampoco la infraestructura a nivel de Sucursales se ajusta en parte a la atención de usuarios, y no se tiene la capacidad instalada requerida de privacidad o comodidad

---

<sup>50</sup> La Sala Constitucional ha indicado que “si bien en nuestra Constitución Política no se reconoce el derecho a la jubilación o la pensión como un derecho adquirido –técnicamente es una situación jurídica consolidada-,... sólo en un caso extraordinario –una debacle financiera del Estado o del respectivo régimen de jubilaciones y pensiones-, debidamente comprobada –técnica del control de los hechos determinantes-, sería posible modificar las condiciones originales en las que fue otorgada la jubilación o la pensión”. (Exp: 14-014251-0007-CO y Res. N° 2018019030).

para las gestiones de los usuarios. Se conoce al respecto de una iniciativa para generar un modelo de gestión diferente, no obstante, se desconoce su estado” (Comunicación personal, 2021).

En cuanto a los factores externos que amenazan la sostenibilidad del Programa, estos tienen que ver con la cantidad de recursos asignada por el Estado, el crecimiento de la pobreza a nivel del país, los altos índices de desempleo, las limitaciones de presupuesto, el aumento de la demanda y los recursos limitados.

Al respecto, es importante indicar que la Ley de Protección al Trabajador estableció la universalización de este régimen a toda la población adulta mayor de 65 años en estado de pobreza, además, según datos de Cepal (2020) el porcentaje de cobertura de la población adulta mayor con pensión no contributiva es de una por cada seis personas adultas mayores y, en relación con el PIB, el peso del RNC promedió 0,41% en el periodo del 2000 al 2018. Dicha Comisión también ha expresado que el principal disparador del gasto en el RNC fue el aumento nominal en la pensión no contributiva, lo cual, tiene efectos sobre el presupuesto público. Por último, la DHR mediante DH-DIND-DNA-0406-2020, solicitó información a autoridades del Ministerio de Trabajo y a la CCSS sobre la sostenibilidad del Régimen No Contributivo de Pensiones para el 2021.

#### **4.4.2 ¿En qué medida las capacidades institucionales favorecen el aprovechamiento de los beneficios por parte de las personas beneficiarias?**

---

La coordinación entre las Gerencias de Pensiones, Financiera y Médica de la CCSS facilita por una parte la prestación del servicio a las personas solicitantes del beneficio, mostrando un alto desempeño en general para el cumplimiento de las metas asociadas al PNDIP, sin embargo, la capacidad instalada del nivel central de la Gerencia de Pensiones es superior en comparación al nivel regional, donde las Sucursales Administrativas no dependen de esa Gerencia y la prestación del servicio RNC es uno más de los trámites que deben atenderse. A pesar de que el costo administrativo está cargado al fondo, dado que la demanda supera la oferta, esto ocasiona que la capacidad de gestión se encuentre limitada.

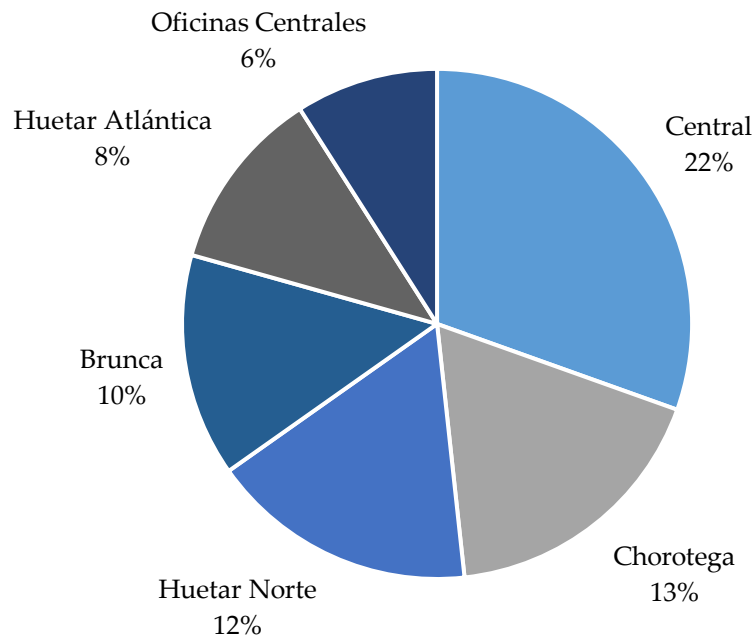
La Memoria Institucional de la CCSS indica que “se sobrepasó la meta definida en el Plan Nacional de Desarrollo para el año 2019 respecto a la cantidad de pensiones nuevas otorgadas en el RNC, alcanzando un 118% de lo planeado, equivalente a 5 875 pensiones nuevas a lo largo del territorio nacional” (2019a, p. 14).

Además, dicho informe expresa que “el monto de las pensiones del RNC tuvo modificaciones que se realizaron con el propósito de que los beneficiarios tuvieran mayor capacidad adquisitiva y

consecuentemente pudieran satisfacer sus necesidades básicas. En ese sentido, se realizó el aumento de la pensión ordinaria del programa pasando de ¢78 000 a ¢82 000 a partir del mes de abril 2019, de acuerdo con lo dispuesto por la Junta Directiva”<sup>51</sup> (CCSS, 2019c, p. 210)

Particularmente, la institución ha identificado como parte de sus capacidades para favorecer el aprovechamiento de los beneficios por parte de los destinatarios del programa que, según las tipologías establecidas de beneficiarios (vejez, invalidez, viudez, orfandad, indigencia y Ley N° 8769), la estructura de distribución de recursos relativa por tipología se ha mantenido en los últimos años y se ha dado prioridad a las solicitudes por vejez e invalidez, al ser las más significativas o demandadas. A su vez, se evidencia una distribución de las metas de nuevas pensiones por unidad administrativa (oficinas centrales, Central, Brunca, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Chorotega), sin embargo, no se logra definir una estructura de reparto bajo algún criterio particular. Para el año 2019, como ejemplo, se identificó la siguiente distribución de la Figura 53.

**Figura 53.** Distribución de la meta de nuevas pensiones del RNC por unidad administrativa (2019)



Nota: Datos de la CCSS.

---

<sup>51</sup> Esta modificación se dio en el artículo 11, de la sesión No. 9031 del 09 de mayo del 2019.

Así la CCSS, distribuye los recursos (financieros, humanos, temporales y materiales) en las distintas regiones, considerando que “la operación del RNC es de 500 millones de colones, y que las regiones tienen sus recursos humanos y se ha aglutinado en el tiempo la capacidad instalada actual, [además] existe una propuesta de contratación de recursos adicionales para Sucursales para atender la demanda y fortalecer los servicios, la cual está actualmente en la Junta Directiva” (Comunicación personal, 2021).

De esta forma el programa tiene injerencia para decidir sobre los criterios de distribución de recursos: “La injerencia es total, sin embargo, a pesar de la previsión de fortalecer el personal, la Junta Directiva lleva razón al cuestionar ¿qué pasa si no hay recursos para pagar las pensiones del RNC?, ¿qué se haría con la estructura organizacional y con el personal?” (Comunicación personal, 2021).

En este sentido, los criterios para la distribución de los recursos en las distintas regiones operan con base en “el pendiente de otorgamiento y que ese pendiente tenga cuenta cliente, ya que, la Dirección de Administración Pensiones tiene una limitación presupuestaria y por ende [los recursos] los distribuyen por Región... [y] se hace en forma balanceada para que cada Región distribuya” (Comunicación personal, 2021).

Se identifica que esto puede afectar la forma en que se distribuyen los recursos por región en relación con el proceso de trámite y entrega de pensiones del RNC, ya que, las poblaciones más vulnerables, en condiciones de difícil acceso y riesgo económico y social, pueden llegar a ser las más excluidas por las condicionantes que generan las fuentes de financiamiento en la oferta institucional que no alcanza para atender toda la demanda y mucho menos universalizar el servicio. Las personas informantes indican que si bien “las regiones tienen su recurso humano, existe un mapeo de las zonas por cada región, el área de salud reporta a la Sucursal y se identifican los casos bajo la metodología de “detecta y reporta”, quienes pueden no recibir un tratamiento es la población más excluida y en riesgo” (Comunicación personal, 2021) y “se afecta porque se basa en los [casos] pendientes, por lo que se negocia con la Dirección de Administración de Pensiones cuando existe alguna situación particular” (Comunicación personal, 2021).

Con respecto a la identificación de fuentes alternativas de financiamiento para el Programa RNC, “en lo que se ha insistido y planteado a Fodesaf es que [el programa] no debería de estar supeditado a metas, [sino que] el Estado debería reorientar los recursos: cerrar lo que no tiene sentido y reorientar los recursos al RNC” (Comunicación personal, 2021).

En el nivel regional el criterio es más reservado acerca de otras fuentes alternativas, ya que, “tan solo se depende de lo que el Estado otorga. Sería interesante pensar en otras fuentes, pero eventualmente requiere una mayor carga tributaria y probablemente la iniciativa no tendría

apoyo” (Comunicación personal, 2021). Por su parte, a nivel central una propuesta identificada “es financiar al RNC con presupuesto ordinario de la República, ya que los artículos 77<sup>52</sup> y 78<sup>53</sup> de la Ley de Protección al Trabajador [N° 7983] así lo estipulan” (Comunicación personal, 2021).

#### **4.4.3. ¿En qué medida los procedimientos del Programa están armonizados con el PNDIP y la planificación institucional de la CCSS, que permita determinar la sostenibilidad del RNC?**

---

La normativa y los procedimientos de la CCSS para la gestión y entrega del beneficio y de las prestaciones del RNC son coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo y con la planificación operativa, táctica y estratégica de la institución, ya que, en función de las metas nacionales y el presupuesto otorgado por el fondo para el periodo presupuestario anual, la institución entrega a las personas beneficiarias el servicio, mostrándose una sostenibilidad relativa condicionada por los recursos entregados para cumplir con las metas programadas y atender esa oferta específica en el corto plazo. La programación de mediano plazo considera dos indicadores básicos: número de nuevas pensiones del RNC adjudicadas y cantidad de personas con pensión del RNC (acumulado), lo cual evidencia un sistema débil de proyección y altamente dependiente de los ingresos del Fodesaf.

El Programa RNC de pensiones de la CCSS tiene como fin proporcionar protección económica y social por medio de un conjunto de acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Tácticos Operativos Gerenciales (PTOG), el Plan Anual Institucional (PAI) y el Plan Estratégico Institucional (PEI) a través de una gestión transparente y sostenible según se indica en dichos instrumentos.

En estos se puede observar la relación entre metas para el otorgamiento de nuevas pensiones del RNC, así como para la obtención de acumulados incrementales de personas con pensión otorgada

---

<sup>52</sup> Artículo 77- Financiamiento permanente al Régimen no Contributivo de la CCSS. Cuando el financiamiento del Régimen no Contributivo de la CCSS, previsto en el artículo 45 de la Ley N° 7395, Ley de Lotería, de 3 de mayo de 1994, no alcance la suma anual de tres mil millones de colones (3 000 000 000), el Poder Ejecutivo deberá incluir en el presupuesto nacional de la República la transferencia al Régimen no Contributivo de la CCSS, para cubrir la diferencia entre lo girado por la Junta de Protección Social de San José y el monto aquí definido. ...

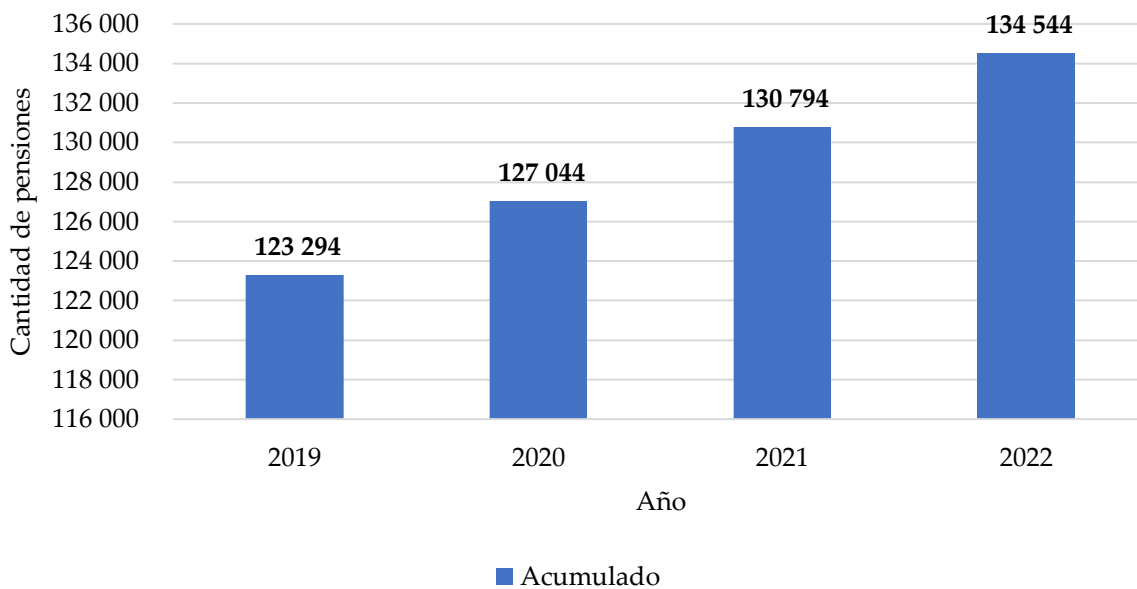
<sup>53</sup> Artículo 78- Recursos para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Se establece una contribución del quince por ciento (15%) de las utilidades netas de las empresas públicas del Estado, se encuentren en régimen de competencia o no. Lo anterior, calculado de conformidad con los estados financieros auditados anualmente, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza...



de este régimen. Por ejemplo, para el año 2018, se enfatiza la previsión para el otorgamiento de 315 pensiones ordinarias nuevas mensuales del RNC y en el caso de parálisis cerebral se programaron 23 pensiones nuevas mensuales, lo cual, evidencia una oferta institucional dada y que no necesariamente responde a la demanda.

En este contexto, la capacidad institucional está soportada por su estructura, misma que incorpora el eje de seguridad humana, el cual busca “idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores” según lo establece el PNDIP 2019-2022, donde la acción de adjudicar pensiones del RNC a los ciudadanos en situación de pobreza, evidencia una priorización de la persona adulta mayor en función de los recursos previstos por ley. Adicionalmente, se evidencia un esfuerzo de programación de corto plazo para el otorgamiento de pensiones de este régimen (Figura 54):

**Figura 54.** Programación de pensiones, periodo 2019-2022



Nota: Datos de la CCSS.

En este caso, se prevé la posibilidad de favorecer el aprovechamiento de los beneficios por parte de las personas destinatarias con un incremento absoluto de 3 750 pensiones por año, hasta alcanzar una meta del periodo de 134 544 pensiones del RNC otorgadas de forma acumulada a nivel nacional.

Al respecto, las personas informantes consideran que “el RNC no debería de funcionar por metas del PNDIP, sino que el Programa RNC de pensiones debe asignar la meta, es decir, la meta la

pondría la CCSS y no el Poder Ejecutivo, [para ello] los Ministerios de Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social deberían buscar los recursos para incluir el contenido económico en el presupuesto ordinario de la República” (Comunicación personal, 2021).

Además, para fortalecer la sostenibilidad, “el RNC no debería de verse por separado del RIVM, sino que debería existir una única puerta de entrada [del beneficiario] y según las características se asigna [la pensión] en función de la contribución de la persona, distribuyendo el impacto entre los regímenes” (Comunicación personal, 2021).

También, se considera que la confirmación del “Modelo de Gestión que se viene ventilando desde hace más de cuatro años, facilitaría y haría más oportuno el análisis de las solicitudes y se bajaría el tiempo de respuesta, permitiría atender la cantidad de pensiones que se solicitan y se administraría de forma más eficiente” (Comunicación personal, 2021).

Según el criterio identificado en los informantes, este modelo estructurado sumado a más recursos disponibles y suficientes permitiría dar atención a toda la demanda. El modelo incluye la jefatura, los analistas, los abogados para el apoyo legal, los revisores y los trabajadores sociales.

De esta forma, atender la demanda en función de la disponibilidad de recursos, también pasa por una visión institucional en donde el modelo de pensiones a futuro debe considerar la integración de los Regímenes del IVM y del RNC, como una solución integral.

## V. Conclusiones

### Calidad

Los **procesos internos del Programa muestran un nivel medio de calidad** (50%) partiendo de que, los esfuerzos que ha realizado entre 2017-2020 (mediante la generación de instructivos y manuales) han sido esenciales para alinear y homologar los procedimientos de las actividades sustantivas en las diferentes instancias (Direcciones, Área y Subárea de Pensiones y unidades tramitadoras). Asimismo, el uso del SIP y el Sinirube, también se han constituido en mecanismos clave para que los procesos dispongan de criterios de calidad. Por último, las capacitaciones también se constituyen en una forma de ordenar a los actores internos, respecto a los lineamientos que el ente rector emite.

Los tres elementos señalados, son mecanismos que favorecen la construcción de procesos internos de calidad; no obstante, la estandarización por sí misma no es sinónimo de ésta, dado que la ejecución de las actividades sustantivas en las unidades tramitadoras (encargadas de la operativa del RNC) resulta determinante para la valoración del Programa desde este criterio.

La implementación de los mecanismos de la calidad está en función de los contextos particulares de cada una de estas instancias 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.

En cuanto a las particularidades que median en los procesos de trámite de pensión, se observan: la estructura interna (centralizada como en la Región Brunca y en oficinas centrales); personas funcionarias que están a cargo de múltiples tareas (más allá de las propias del RNC); las características de cada uno de los trámites, en función de las tipologías dispuestas (necesidad de incorporar informe social y valoración médica para la invalidez;) la posibilidad de seguimiento a los casos; las diferencias regionales en virtud de las expresiones de vulnerabilidad social; así como la existencia de estrategias nacionales que focalizan la atención de las condiciones de pobreza; son elementos que pueden explicar el por qué, a pesar de la existencia de lineamientos homologados y sistemas, no es posible que haya una alineación plena hasta tanto no se trabajen los elementos estructurales señalados. Incluso así, las diferencias estarán siempre presentes y la clave será cómo, partiendo de ellas, se puede construir de manera permanente procesos de calidad.

Por otra parte, se identifica la tendencia a equiparar “parámetros de calidad” con “procesos de control”. En este sentido, si bien se reconoce la importancia de disponer de mecanismos que

permitan controlar la gestión de lo público, se observa que este reduccionismo remite a una concepción de calidad apegado a la legalidad (controles regulatorios), en lugar de la técnica (estándares de gestión).

Esta noción taxativa y regulatoria con la que se asocia la calidad de los procesos internos (i.e. control interno), deja por fuera la importancia de que éstos estén centrados en las personas, considerando el efecto que puede generar en “la calidad percibida” -por parte de las personas solicitantes y beneficiarias- brindar un buen trato cuando se tramitan solicitudes de pensión o se realiza cualquier otra gestión ante el Programa RNC; es decir, esta omisión incide en una dimensión del valor público -que crean las acciones estatales- referente a aquello que el público valora.

En esta línea, 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.

Sobre estos factores, la actual estructura del Programa tiene posibilidades limitadas de incidencia:

- Respecto a los tiempos de respuesta y resolución, al no estar determinados por la institución ejecutora, sino de forma externa y en función de la disponibilidad de recursos para poder aprobar nuevas pensiones, escapa de la posibilidad de RNC controlar completamente los plazos y, en definitiva, este factor determina la percepción de la calidad del trámite por parte de las personas solicitantes.
- La complejidad del trámite es un elemento que la CCSS puede mejorar; se observa que las reformas recientes precisamente buscan disminuir la cantidad de requisitos y evitar diferencias entre las unidades tramitadoras, elemento que puede incidir positivamente en la percepción de la calidad por parte de las personas solicitantes.

No obstante, por sí mismo no resuelve la complejidad que el trámite puede representar y esto remite al trato de las personas solicitantes en las unidades tramitadoras; es decir, paralelo a la simplificación, un trato humano, cálido, y sobre todo respetuoso de los derechos de las personas puede hacer la diferencia y modificar positivamente esta percepción.

El acercamiento al aprovechamiento que las PAM pensionadas bajo este régimen hacen de los productos que reciben por parte del Programa, es de suma importancia para comprender que los procesos de calidad se construyen a lo interno -en la gestión e implementación-, pero se materializan a lo externo, concretamente en el cómo la población beneficiaria del Programa

aprovecha los beneficios que éste provee y su potencial para tornarse en resultados atribuibles a la intervención. Cabe indicar que se identifica un aprovechamiento tangible (asociado a la satisfacción de necesidades) como intangible (vinculado con lo subjetivo -sentimientos y emociones-).

Si bien esta evaluación no valoró los resultados que el RNC genera en la población beneficiaria, la aproximación al aprovechamiento de los productos, como un indicador de calidad, conducen a afirmar que se observa una correspondencia entre éstos y la razón de ser del Programa.

En cuanto a la percepción de las organizaciones endosatarias, se observó una tendencia a desconocer el quehacer del RNC. Esta posible lejanía entre ambos, a su vez, remite a la posible ausencia de seguimiento sistemático – respecto a la administración de las pensiones y el aprovechamiento que de éstas hacen las personas beneficiarias- por parte del RNC, actividad clave para efectos de direccionar la generación de resultados.

Generar relaciones cercanas con este actor, puede constituirse en un área de mejora para el Programa, en virtud de abordar el reto de optimizar los mecanismos de comunicación y trabajo colaborativo con este actor cuyo rol es brindar servicios a las PAM y mejorar sus condiciones de vida mediante los convenios que suscriben con la CCSS.

## Cobertura

El Programa RNC se trabaja desde la seguridad social, donde el MTSS y el Fodesaf, junto con la CCSS son parte de un engranaje que atiende a las poblaciones destinatarias, con un modelo basado en la demanda, en función de los recursos presupuestarios que se asignan al programa por lo cual, su oferta está limitada por esa condición.

Esto evidencia la falta de capacidad financiera para incorporar a la población no atendida por el RNC, agudizando esta situación por la demanda no proyectada a causa de la pandemia. Las otras instituciones del sector social identifican y trabajan con este tipo de poblaciones también, sin embargo, esto aún no permite lograr una cobertura mayor de personas beneficiarias. Por ende, la población en condición de vulnerabilidad, exclusión, discapacidad, indigencia, indígena y adulta mayor presenta una distribución nacional con particularidades en el acceso a servicios y trabajo.

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 lo específico, en la actualidad atiende un problema con cinco retos:

1. **Financiamiento**, disponer de suficientes recursos para atender a la población solicitante y en general.
2. **Simplificación** de los procesos administrativos y de la valoración médica.
3. **Cobertura** de la población que está en pobreza, pero no llega a las unidades a solicitar una pensión.
4. **Enlazar** las entidades (CCSS, IMAS, etc.) para detectar la población que se encuentra más desprotegida.
5. **Aumentar** la formalidad laboral para disminuir la cantidad de personas que no lograron consolidar una pensión del IVM.

Esto se puede representar como una radiografía de un problema social de alcance nacional que refleja falencias en el ecosistema institucional, limitaciones presupuestarias, financieras y de inversión, rezago en procesos y tecnología, así como un crecimiento de la población destinataria.

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: la cobertura normativa, la gestión del programa y la cobertura proporcional, cuya intersección define el alcance real de la cobertura de la población beneficiaria.

En este sentido, el nivel de cobertura actual de las poblaciones señaladas en el artículo 6 del Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones se alcanza en función del presupuesto legal del fondo que se traslada del Fodesaf y responde a la identificación de la cobertura normativa de dicha regulación. No obstante, según se evidenció, existe un rezago en la asignación universal del beneficio a la población destinataria, por lo cual, aunque se entrega el beneficio a cada una de las poblaciones señaladas en la norma, dicha cobertura no logra responder a la demanda por la limitada cantidad de fondos disponibles para cada periodo.

La gestión del programa se ha visto beneficiada por el uso de las tecnologías de la información como lo son el SIP y el Sinirube, por lo que existe una relación directa entre la gestión del RNC y el Sinirube particularmente, ya que, este sistema al definir la población en condición de pobreza y pobreza extrema posibilita la identificación de las personas beneficiarias potenciales del Programa, aunque no necesariamente la toma de decisiones se puede realizar en tiempo real con dicho sistema.

Esta condición incide en la cobertura proporcional, es decir, en la relación entre la cobertura actual del Programa con las proporciones de la población objetivo en cada una de las regiones de planificación de nuestro país en el componente de pensiones ordinarias, debido, principalmente a que las reglas brindadas por la norma junto a la mediación del Sinirube, permite la identificación de la población y la gestión del trámite, sin embargo, la oferta institucional se ve limitada a los recursos transferidos por periodo de ejecución, sumado a las metas asignadas en el PNDIP y la planificación operativa, táctica y estratégica de la CCSS.

En otras palabras, 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

En la incorporación de las particularidades de las poblaciones socialmente vulnerabilizadas en la prestación de los beneficios del RNC, no fue posible encontrar explícitamente que estas partan del Enfoque de los Derechos Humanos.

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.

Lo anterior remite a la axiología y fundamentación de esta intervención lo cual, establece la forma en la que se entienden las condiciones de vida de las personas solicitantes y beneficiarias de RNC y la finalidad de este Programa. De ahí que este se torna un elemento que puede explicar desde dónde se están tomando las decisiones de gestión e implementación para que la equidad se torne eje transversal de este régimen.

Por otra parte, 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-.

Las personas, más allá de ser pobres o pobres extremas, son mujeres y hombres, son PAM, son PcD, son personas que viven en zona rural o urbana; en fin, son seres transversalizados por múltiples ejes de desigualdad que, interseccionados, hacen que su vivencia de las condiciones de pobreza sea única.

La adopción del Sinirube y la respectiva homologación de criterios para valorar las condiciones de pobreza como aspecto que puede “dejar por fuera” a personas con necesidad de atención por parte del RNC, ha desdibujado las particularidades que las personas en condición de pobreza presentan las cuales, eran anteriormente captadas mediante el ejercicio profesional de las y los Trabajadores Sociales de Pensiones.

Otro aspecto asociado con la equidad y la posibilidad de incorporar las particularidades de la población a la prestación de los beneficios del Programa se vincula con los recursos de los cuales, dispone tanto la organización a cargo de la implementación, es decir, la CCSS, así como las personas solicitantes y beneficiadas del RNC.

Programas como 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 incompreensión 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.

El Programa, no dispone de mecanismos estandarizados para priorizar la atención de las personas solicitantes; existe una tipología con sus respectivos requisitos y se admite que sean las unidades tramitadoras las que definan algunos mecanismos de priorización de las solicitudes, en caso de que lo consideren necesario.

Así el mecanismo que se utiliza tendencialmente es atender las solicitudes en función de la fecha de ingreso tramitando con prioridad las correspondientes a las PAM. En segundo término, se



identificó que, a las personas que presenten problemas serios de salud, se les prioriza en algunas Oficinas Centrales o Sucursales.

De manera externa, se identificó que los mandatos judiciales que derivan de los recursos que interponen las personas solicitantes -en función de un trámite que ha durado mucho tiempo o una resolución desfavorable de acuerdo con sus propios intereses- son otro elemento que puede conllevar a priorizar un caso por sobre otros. Por último, se indicó que la estrategia Puente al Desarrollo también prioriza la atención de algunas poblaciones para lograr intervenciones integradas entre diversas organizaciones.

El tema de la priorización en la atención de las personas solicitantes es un elemento para considerar para efectos de valorar opciones que posibiliten bajar el pendiente que algunas oficinas han mantenido por muchos años el cual, redundando en la insatisfacción de quienes hacen el trámite y en la interposición de este tipo de recursos. Sobre esto el Programa puede incidir y tomar decisiones que se correspondan con una estructura propicia para la gestión del RNC.

No se garantiza el acceso a esta población, por decisiones que se tomen a nivel de la Dirección Administrativa de Pensiones, sino mediante acciones aisladas generadas en las regiones en donde hay oficinas cuya población de atracción son personas indígenas.

Si bien es cierto, estas acciones están abocadas a facilitar el proceso de trámite para las personas indígenas al RNC, no dejan de ser expresión de lo que sucede en general con la oferta programática a nivel nacional; en términos de que la incorporación de las condiciones y requerimientos de esta población pareciera seguir siendo el gran pendiente de las acciones de Estado que, sistemáticamente, profundizan la desigualdad estructural que ha caracterizado las relaciones con las y los indígenas.

De manera que se torna cada vez más urgente, considerar la cosmovisión y enfoque intercultural en el proceso de trámite y prestación de beneficios del RNC como mecanismo para garantizar los derechos de las personas indígenas y cumplir con los compromisos estatales en la materia.

En síntesis, 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.

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.

De esta forma, además de los procesos de control interno y auditoría relacionadas con la administración de los recursos del RNC, la CCSS cuenta con una estructura de administración definida, apoyada por los procesos de la Gerencia de Pensiones, la Gerencia Financiera y la Gerencia Médica, asimismo, se generan condiciones de sostenibilidad en la entrega de beneficios con los recursos disponibles para el RNC mediante la asignación y distribución de los mismos por periodo en función de las metas nacionales e institucionales, y gracias a la estructura definida para los desembolsos y la administración de los recursos. No obstante, a pesar de este enfoque positivo la demanda supera a la oferta institucional y el servicio no se ha universalizado.

Así, 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, dado que se trata de “una pensión de carácter asistencial concedida por la seguridad social sin necesidad de haber cotizado al régimen” (Supen, 2021) 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.

En este contexto, existe un aprovechamiento incrementado de esta prestación, gracias al disfrute de los beneficios asociados a los servicios del sistema de salud de la CCSS. No obstante, los recursos que se reciban para el financiamiento del RNC, se pagarán al mismo tiempo que las pensiones en curso de pago, los costos de aseguramiento en el Seguro de Salud y el de administración del Programa. Cada uno de dichos costos es aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, con base en los estudios de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, por lo cual, el seguimiento y monitoreo del comportamiento del RNC en sus diferentes beneficios y prestaciones supone un esfuerzo institucional permanente.

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. Este rol de la Desaf es de vital importancia para asegurar la sostenibilidad del RNC, siendo garante de la calidad de la información, de tal forma que una sola persona no se sirva de las fallas de los sistemas y obtenga diferentes beneficios sociales que sean excluyentes.

## VI. Recomendaciones

A continuación, se indican **las recomendaciones** para la mejora de la gestión del Programa las cuales, se proponen con la intención de que los actores involucrados tomen de manera constructiva y participativa las decisiones pertinentes, ajustadas a la realidad del RNC y de la CCSS en particular y del país en general, según se muestra en la Tabla 13.

**Tabla 13.** Evaluación Programa RNC: Recomendaciones y actores responsables.

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.

## VII. Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas

Entre las buenas prácticas identificadas por el Equipo Evaluador, destaca:

- a) La CCSS ha desarrollado la práctica “detecta y reporta” como un sistema de trabajo que permite incrementar el flujo del proceso entre la Gerencia de Pensiones, las Sucursales Administrativas (Gerencia Financiera) y las áreas de salud (Gerencia Médica) para mejorar la experiencia del usuario, particularmente, de los solicitantes de los beneficios del RNC. Además, esto integra el uso de las tecnologías de la información como los sistemas: Sinirube, SIP, SICERE y EDUS, de tal forma que la toma de decisiones se pueda realizar de manera más efectiva, e incluso, activar otros mecanismos de control y verificación para la dictaminación de la invalidez por ejemplo, donde la Comisión Calificadora puede apoyarse en el EDUS no solo para ver el expediente y realizar el análisis, sino que además, en caso de requerir mayor evidencia médica, se utiliza este sistema para asignarle la cita al solicitante y que el área de salud le brinde el seguimiento para completar su valoración médica y el expediente de salud.
- b) Se reconoce la importancia del trabajo conjunto y del apoyo brindado por el Equipo Gestor, especialmente por Dirección de Administración de Pensiones del RNC y Desaf, vislumbrando su compromiso con este proceso. Se reconoce que dicha colaboración estuvo presente a lo largo de la evaluación, desde la presentación de los avances hasta aquellas situaciones que demandaron propuestas y soluciones estratégicas.

En cuanto a las lecciones aprendidas, la principal de ellas deviene de:

- a) El Equipo Evaluador considera que, debido a la complejidad de evaluar intervenciones de la CCSS, dada su amplia estructura organizativa, se requieren plazos distintos a los asignados a las evaluaciones tradicionales. En esta línea, se apunta la importancia de ampliar este período de tiempo, en aras de garantizar la apropiada recopilación de información y poder cumplir con los plazos establecidos en las contrataciones.



## Referencias

- Aguilar-Barojas, S. (2005). Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. *Salud en Tabasco*, Enero-Agosto. 11(1-2), 333-338. [Recuperado: 2021]
- Airasian, P. (1968). Formative Evaluation Instruments. *The Irish Journal of Education / Iris Eireannach an Oideachais*, 2(2), 127-135. Retrieved March 17, 2021. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/30077154>
- Asamblea Legislativa. (2002). Ley General de Control Interno, N° 5662. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=T)
- Asamblea Legislativa. (2009a). Ley Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa. (2009b). Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N° 7125, Ley N° 8769. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66483&nValor3=78211&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66483&nValor3=78211&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa. (2013). Ley que Crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), N° 9137. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75585&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75585&nValor3=0&strTipM=TC)
- Awid. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Género & Derechos. Recuperado de [https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad\\_-\\_una\\_herramienta\\_para\\_la\\_justicia\\_de\\_genero\\_y\\_la\\_justicia\\_economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)
- CCSS. (2016). Informe de Ejecución, 2016. Caja Costarricense de Seguro Social. Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República. [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2017a). Ficha Programa Régimen No Contributivo de Pensiones 2017. Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. p. 11. San José [Recuperado: 2021]

- CCSS. (2017b). Informe de Ejecución, 2016. Caja Costarricense de Seguro Social. Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República. [Recuperado: 2021].
- CCSS. (2017c). Memoria Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social. San José [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2018a). Ficha descriptiva del Programa RNC 2018. Recuperado de [https://www.Fodesaf.go.cr/prog\\_soc\\_selectivos/programacion\\_anual/fichas\\_cronogramas/2018/fichas/Ficha%20descriptiva%20RNC%20%202018.pdf](https://www.Fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2018/fichas/Ficha%20descriptiva%20RNC%20%202018.pdf)
- CCSS. (2018b). Informe de Ejecución, 2016. Caja Costarricense de Seguro Social. Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República. [Recuperado: 2021].
- CCSS. (2018c). Memoria Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social. San José [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2019a). Pensionados de IVM y del Régimen No Contributivo recibirán más pago a partir de hoy. CCSS noticias. Recuperado de [https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios\\_noticia?pensionados-de-ivm-y-del-regimen-no-contributivo-recibiran-mas-pago-a-partir-de-hoy](https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?pensionados-de-ivm-y-del-regimen-no-contributivo-recibiran-mas-pago-a-partir-de-hoy)
- CCSS. (2019b). Memoria Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social. San José [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2019c). Ficha Programa Régimen No Contributivo de Pensiones 2019. Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. p. 11. San José [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2019d). Informe de Ejecución, 2016. Caja Costarricense de Seguro Social. Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República. [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2020a). Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones. Reglamento No. 8278 del 28 de agosto de 2008 y sus reformas. Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS. San José [Recuperado: 2021]
- CCSS. (2020b). Ficha descriptiva del Programa RNC 2020. Recuperado de [https://www.Fodesaf.go.cr/prog\\_soc\\_selectivos/programacion\\_anual/fichas\\_cronogramas/2020/Fichas/Ficha%20descriptiva%20RNC%20-%20CCSS%202020.pdf](https://www.Fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2020/Fichas/Ficha%20descriptiva%20RNC%20-%20CCSS%202020.pdf)

- CCSS. (2020c). Informe de Ejecución, 2016. Caja Costarricense de Seguro Social. Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República. [Recuperado: 2021]
- CGR. (2017). Auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas para la implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. Informe No. DFOE-SOC-IF-01-2017, 21 de abril, 2017. Recuperado de [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2017/SIGYD\\_D\\_2017005842.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017005842.pdf)
- Coll-Planas, G. y Solà-Morales, R. (2019). Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/334251450\\_Guia\\_para\\_incorporar\\_la\\_interseccionalidad\\_en\\_las\\_politicas\\_locales](https://www.researchgate.net/publication/334251450_Guia_para_incorporar_la_interseccionalidad_en_las_politicas_locales)
- Desaf. (2019). Descripción del objeto de evaluación DECS-UE-IDOE-1-2019 Régimen No Contributivo de Pensiones Caja Costarricense De Seguro Social.
- DHR. (2019). La Universalización del Régimen de Pensiones no Contributivas para las Personas Mayores en Situación de Pobreza. Defensoría de los Habitantes de la República (DHR). Informe, Programa Pobreza y Exclusión. p. 135. San José [Recuperado: 2021]
- DIARIO EXTRA. (01 de abril, 2020). Afectan a personas pensionadas CCSS alerta estafa. Por: Sergio Jiménez. Recuperado de: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/415131/afectan-a-personas-pensionadas--ccss-alerta-estafa-> [Recuperado: 2021]
- Hernández, R., Fernández C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta Edición. McGRAW-HILL / Interamericana Editores, S.A. DE C.V. [Recuperado: 2021]
- INEC. (2017a). Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2017. Resultados generales. Recuperado de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>
- INEC. (2017b). Encuesta Nacional de Hogares 2017 (Enaho). Instituto nacional de Estadística y Censos, INEC. San José [Recuperado: 2021]
- INEC. (2018a). Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2018. Resultados generales. Recuperado de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>
- INEC. (2018b). Encuesta Nacional de Hogares 2018 (Enaho). Instituto nacional de Estadística y Censos, INEC. San José [Recuperado: 2021]
- INEC. (2019a). Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2019. Resultados generales. Recuperado de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

- INEC. (2019b). Encuesta Nacional de Hogares 2019 (Enaho). Instituto nacional de Estadística y Censos, INEC. San José [Recuperado: 2021]
- INEC. (2020a). Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2020. Resultados generales. Recuperado de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>
- INEC. (2020b). Encuesta Nacional de Hogares 2020 (ENAH0). Instituto nacional de Estadística y Censos, INEC. San José [Recuperado: 2021]
- LA NACIÓN. (30 marzo, 2020). Estafas por covid-19: Gerencia de Pensiones de la CCSS y BCR no solicitan datos personales por llamada telefónica o WhatsApp. Por: José Andrés Céspedes. Recuperado de: <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/estafas-por-covid-19-gerencia-de-pensiones-de-la/NXQHMI63JDTNDWFJ3FAAONE4I/story/> [Recuperado: 2021]
- LA REPÚBLICA. (03 de julio, 2020). No crea estafa sobre supuesta opción de empleo en la Superintendencia de Pensiones. Por: Ronny Gudiño. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/no-crea-estafa-sobre-supuesta-opcion-de-empleo-en-la-superintendencia-de-pensiones> [Recuperado: 2021]
- Mata, C. y Trejos, J. (2020). Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019. Investigación de base: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/investigaciones/>
- Mideplan (2016). Costa Rica: Estado de las pensiones régimen invalidez, vejez y muerte. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Mideplan. San José. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37657.pdf> [Recuperado: 2021]
- Mideplan. (2017a). Manual de evaluación para intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: Mideplan. (130 p.) San José [Recuperado: 2021]
- Mideplan. (2017b). Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación. Área de Evaluación y Seguimiento. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUn5b6Q5mjqaTeZoKQyg>
- Morra, I. & Rist, R. (2009). El camino resultado. Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (557 p.) [Recuperado: 2021]
- OIT. (2003). Decimosétima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/17thicls/final.pdf>

- Pacheco, J. F, Elizondo, H. & Pacheco, J. C. (2020). El sistema de pensiones en Costa Rica. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie: Macroeconomía del Desarrollo 211. CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45906> [Recuperado: 2021]
- Patton, M. Q. (2008). Evaluación Centrada en el Uso, 4ta edición. Thousand Oaks, CA: Sage. [Recuperado: 2021]
- PEN. (2018). Capítulo 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas. Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/informe/?id=28797234-99af-4c53-b436-7c9a57fb1fe1>
- PEN. (2020). Capítulo 6 Vulnerabilidad social de los hogares ante una crisis: aproximación con datos del Sinirube Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Stufflebeam, D. (2001). Evaluation Models. New directions for evaluation, no. 89, Spring 2001 © Jossey-Bass, A Publishing Unit of John Wiley & Sons, Inc.
- Supen. (2021). ¿Cómo obtener una pensión si no he realizado aportes bajo ningún régimen? (Régimen No Contributivo - RNC). Recuperado de: <https://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo> [Recuperado: 2021]
- Universidad de Costa Rica/CCP. (2020). II informe estado de situación de la persona adulta mayor en Costa Rica. Universidad de Costa Rica, CCP PIAM, CONAPAM; coordinación del proyecto Gilbert Brenes Camacho, Karen Masís Fernández, Marisol Rapso Brenes. Recuperado de: <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81562?locale-attribute=en>